

La posible reforma del sistema electoral de la Comunidad Valenciana

Sumario: RESUMEN.—I. INTRODUCCIÓN.—II. OPORTUNIDAD DE LA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL.—III. CONSIDERACIONES SOBRE LA PROPUESTA.—3.1. Sistema electoral.—3.2. Circunscripción electoral.—3.3. Distribución de escaños por circunscripciones (magnitud).—3.4. Barrera electoral.—3.5. Asignación de escaños o fórmula de recuento.—3.5.1. Circunscripciones uninominales.—3.5.2. Lista electoral.—3.6. Cuestiones ajenas, pero anexas.—IV. CONCLUSIONES.—V. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

RESUMEN

El 24 de febrero de 2014, el President de la Generalitat Valenciana asumió varios compromisos de reforma institucional, entre los que destacó una modificación del sistema electoral. Ésta consistiría en la elección directa de una tercera parte de los Diputados en Les Corts por un sistema mayoritario en las comarcas, mientras que los dos tercios restantes se elegirían en base al sistema tradicional. Dicha propuesta querría acercar a los ciudadanos valencianos a su sistema institucional, profundizando en medidas de rendición de cuentas y transparencia, respetando los principios de proporcionalidad y representatividad territorial. Este trabajo pretende anticipar las vías a través de las cuales podría vehicularse esta propuesta, dentro de los límites constitucionales, e identificar qué modificaciones normativas deberían operarse para poder implementarse.

PALABRAS CLAVE: Sistema electoral mixto, sistema proporcional personalizado, circunscripción comarcal, ley electoral.

I. INTRODUCCIÓN

Durante una conferencia pronunciada en el Club Siglo XXI, el 24 de febrero de 2014, el Presidente de la *Generalitat Valenciana*, Albert Fabra, asu-

★ Profesor lector. Universitat de Barcelona.

mió varios compromisos de reforma. Entre ellos, destacó la propuesta de modificar la Ley Electoral valenciana para que los ciudadanos pudieran elegir de manera directa a una parte de los miembros de *Les Corts*. Dicha propuesta venía motivada, entre otras razones, por un intento de conseguir una mayor proximidad entre los ciudadanos y sus representantes. En palabras del Presidente «que cualquier persona pueda conseguir representación directa en las Cortes, y que ese diputado se haga responsable de la gestión de los problemas que preocupan y afectan a sus vecinos»¹. De esta manera, además de acercar a los ciudadanos valencianos a su sistema institucional, se busca profundizar en medidas de rendición de cuentas y transparencia, en la línea de los manifiestos regeneracionistas que abundaron en España en esas fechas². Es decir, se busca un incremento de la participación cualitativa ciudadana en los asuntos públicos.

La iniciativa presentada supondría una profunda reforma en el sistema electoral valenciano y, sin duda, representa un ambicioso objetivo. Este trabajo se centrará en la medida sugerida y tratará de valorar su viabilidad. Dicha propuesta, se concreta en promover la elección directa de una tercera parte de los Diputados en *Les Corts* por un sistema mayoritario en las comarcas, mientras que los dos tercios restantes se elegirían en base al sistema tradicional, eliminando la barrera electoral. Todo ello en el escenario de una reducción del tamaño de la Cámara, ya que la propuesta realizada en este momento debe integrarse con una iniciativa del Consell de Govern de la Comunidad Valenciana de reforma del Estatuto de Autonomía de 2013. La iniciativa de 2013, justificada en la reducción del déficit público, pretende reducir el número de escaños de 99 a 79 y rebajar de 20 a 15 el número mínimo de parlamentarios elegibles por circunscripción.

Este trabajo ha de considerar igualmente la condición teleológica de propugnar un incremento cualitativo en la participación, mencionado por el Presidente de la Comunidad Valenciana. Es decir:

- una representación directa de los ciudadanos,
- un incremento en la responsabilidad de los diputados frente a los vecinos y
- mayor representatividad territorial.

Por último, y dentro de las consideraciones previas, este estudio partirá de la necesidad de respetar, en todo caso, la Constitución española vigente que en su artículo 152.1 establece como principios que deben respetar las elecciones a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas los de

¹ Extraído de la noticia publicada en El País, consultado el 14 de octubre de 2014, http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/02/24/valencia/1393265575_539121.html.

² A lo largo de 2013, España sufrió una fiebre de manifiestos regeneracionistas. Dos de los que más apoyos recogieron eran los promovidos por el Foro + democracia —<http://foromasdemocracia.com/> (Consultada el 15 de septiembre de 2014)— y por la plataforma «Por una ley de partidos» (<https://www.change.org/p/el-congreso-de-los-diputados-queremos-pedir-una-nueva-ley-de-partidos-pol%C3%ADticos>) (Consultada el 15 de septiembre de 2014).

sufragio universal, proporcionalidad y representación del territorio. A pesar de que la vinculación de la Comunidad Valenciana a dicho precepto podría ser discutible, pues no se constituyó como Comunidad Autónoma a través de la vía establecida en el artículo 151 CE, sino del artículo 143 CE, se asumen como vinculantes dichos principios y marcarán los límites del trabajo. Así, se asume la doctrina vertida por el Tribunal Constitucional en su STC 225/1998, de 25 de noviembre, que afirma en su fundamento jurídico sexto que pese a no ser Canarias una Comunidad Autónoma que se constituyó por el procedimiento del artículo 151.1 CE, al haber optado su Estatuto de Autonomía por una Asamblea legislativa y al apreciarse una progresiva asimilación de competencias en relación con las Comunidades Autónomas del artículo 151 CE, el artículo 152.1 CE puede ser utilizado como canon de constitucionalidad de las normas electorales que establezca el mencionado Parlamento autonómico³.

En vista de las consideraciones previas, puede acotarse el marco normativo de referencia al artículo 152.1 CE, que hace referencia a los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas y a los artículos 23 y 24 del Estatuto de la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, en redacción dada en 17 de julio de 2010). El Estatuto de Autonomía establece que el tamaño de la Cámara será, al menos, de 99 diputados, elegidos «atendiendo a criterios de proporcionalidad y, en su caso, de comarcalización». El artículo 24 marca la circunscripción —provincial— y la magnitud mínima (20 diputados). Por último, la Ley Electoral valenciana, Ley 1/1987, de 31 de marzo, también es de aplicación y, más concretamente, su exposición de motivos y artículos 10 a 12, que hacen referencia al sistema electoral, los artículos 26 y 27, que versan sobre la presentación de candidaturas y el artículo 34, sobre papeletas electorales.

II. OPORTUNIDAD DE LA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL

Una reforma del sistema electoral tiende a producirse cuando se da una de las dos condiciones que se señalan a continuación o las dos al mismo tiempo⁴:

- 1) Que el sistema electoral sea incapaz de proporcionar los resultados que se esperan a la hora de conectar la voluntad del pueblo y la formación de Gobierno, es decir, se produce un fallo del sistema que no es capaz

³ No obstante, este punto de la Sentencia cuenta con un voto particular de P. CRUZ VILLALÓN en que considera que las razones aportadas por el Tribunal Constitucional para llegar a su conclusión no son convincentes, pues conlleva saltarse la literalidad de la Constitución que limita el ámbito de aplicación del artículo 152.1 a los «Estatutos aprobados por el procedimiento» del artículo 151 CE.

⁴ A. BLAIS, por su parte, considera que la aparición de nuevos actores en la competición electoral supondría una reforma electoral, para conseguir una mayor apertura o proporcionalidad del sistema. A. BLAIS, «Introduction», en Andre Blais (ed.), *To keep or to change First past the post?*, Oxford University Press, Oxford, 2008.

- de trasladar a la conformación de la Cámara correctamente lo expresado por los ciudadanos en las urnas⁵;
- 2) Que la coalición gobernante piense que le irá mejor con el nuevo sistema, bien porque ganará más escaños o perderá menos de los que pensaba, o que ganará popularidad al proponerla⁶.

Al mismo tiempo, desde el Consejo de Europa —*Code of good practice in electoral matters*, de 9 de octubre de 2002— se observan como «buenas prácticas» en materia electoral no reformar el sistema electoral un año antes de las elecciones y que la reforma del sistema electoral obtenga un gran respaldo en sede parlamentaria. En ambos casos el objetivo que se persigue es asegurar la estabilidad y la credibilidad del proceso electoral, lo que resulta vital para consolidar la democracia. Un cambio de la ley electoral justo antes de las elecciones puede ser percibido —advierte la Comisión de Venecia— como un intento de manipulación o simplemente motivado por los intereses del partido en el gobierno⁷.

En consecuencia, a la hora de plantear la reforma electoral debería partirse de la identificación de las deficiencias técnicas del sistema electoral actual y conectarlas con las demandas de la población, de manera que la propuesta que realice la coalición gobernante aleje lo más posible la sospecha de intento de manipulación del sistema aprovechando mayorías coyunturales y gane la legitimidad del apoyo del mayor número de fuerzas políticas posibles. En el presente caso, como hemos visto, el objetivo de mejorar la relación representativa entre parlamentarios y electores es consistente con las demandas de la sociedad civil, que también demandaba un incremento de la proporcionalidad de los distintos sistemas electorales del Estado.

Por otra parte, a la hora de valorar la viabilidad de una reforma electoral y en vistas a obtener el apoyo de otras fuerzas del arco parlamentario⁸, ha de tenerse en consideración la influencia de ésta sobre los resultados electorales (tanto directos como indirectos) y en el sistema de partidos. Si se percibe que la propuesta beneficia únicamente a una fuerza electoral, será difícil conseguir el respaldo mayoritario de la Cámara que deba aprobar la reforma, la cual sería, por otra parte, completamente desaconsejable, en aras de la estabilidad, si el principal partido de la oposición anuncia su intención de reformarla tan pronto llegue al gobierno. Sobre el sistema de partidos, hay acuerdo doctrinal en que no existen reglas generales que puedan tomarse en consideración, por lo que la influencia de la reforma electoral sobre el sistema de partidos no podrá valorarse.

En este caso, la influencia que la reforma propuesta tendría ha de valorarse teniendo en consideración la previsión de una gran volatilidad electoral en

⁵ M. S. SHUGART, «Inherent and contingent factors in reform initiation in plurality systems», en Andre Blais (ed.), *To keep or to change First past the post?*, Oxford University Press, Oxford, 2008.

⁶ A. BLAIS, «Introduction», cit.

⁷ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, *Code of good practice in electoral matters*, Estrasburgo, 2002.

⁸ El papel de la oposición es fundamental en una reforma que ataña al sistema electoral, M. S. SHUGART, «Inherent and contingent factors in reform initiation in plurality systems», cit., p. 12.

las próximas elecciones, lo que hace complicado formular pronósticos precisos. En consecuencia, y respecto de los resultados electorales, se apunta únicamente en este trabajo cómo quedaría la composición de la Cámara considerando los resultados electorales en las pasadas elecciones autonómicas de 2011. Ha de entenderse que estas simulaciones han de servir como ejemplos del sistema propuesto y no como auténticas proyecciones de resultados, pues el estudio de la influencia que tenga el sistema sobre el comportamiento electoral de los votantes y de los partidos concurrentes escapa al propósito de este trabajo y a las capacidades de su autor. En el caso de la Comunidad Valenciana, el Partido Socialista del País Valenciano, también con la idea de propiciar una regeneración democrática, propuso elegir a la mitad de los diputados de manera directa en circunscripciones comarcales y la otra mitad mediante la votación a las candidaturas de los partidos en una circunscripción única mediante una fórmula electoral proporcional. Sin embargo, no consta que haya habido contactos formales sobre este tema entre los dos principales partidos de la Comunidad Autónoma⁹. Por lo que respecta a la reducción del tamaño de la Cámara, todos los partidos de la oposición están en contra.

III. CONSIDERACIONES SOBRE LA PROPUESTA

Como se ha mencionado en la introducción, se pide a la propuesta de reforma del sistema electoral valenciano que respete los principios de representación proporcional y de adecuada representación de las diversas zonas del territorio. Respecto de este segundo requisito, el Estatuto de Autonomía en vigor considera la comarcalización, aunque no la impone. La propuesta resulta congruente con esta posibilidad prevista por el Estatuto por lo que no haría falta una reforma del artículo 23 en este sentido. La propia literalidad del redactado actual del Estatuto de Autonomía desaconseja la utilización como circunscripciones los partidos judiciales, lo que también se había valorado. Dejamos para más adelante la necesidad o conveniencia de modificación del artículo 24 del Estatuto que establece la provincia como circunscripción electoral, pues puede haber una interpretación que la haga compatible con la comarcalización en la expresión del voto.

Por otra parte, un sistema de representación proporcional no obliga a buscar la proporcionalidad máxima, dado que admite correcciones o modulaciones. Sin embargo, si el sistema electoral se quiere hacer compatible con el mandato constitucional de representación proporcional, dichas modulaciones o correcciones no pueden provocar desproporcionalidades manifiestas (notablemente desventajosas) ni ser injustificadas (arbitrarias). Es decir, cabe que el sistema electoral cuente con elementos mayoritarios siempre y cuando el resultado final del sistema suponga una relación directa entre votos emitidos por los ciudadanos y su reflejo en la representación parlamentaria. No obs-

⁹ «La inviable reforma electoral de Fabra», en *El País* de 25 de febrero de 2014, consultado el 19 de octubre de 2014.

tante y como prevención, en caso de duda sobre el alcance que la reforma pudiera tener en un elemento u otro del sistema, consideraré el que promueva una mayor proporcionalidad. Aparte de seguir una tendencia global hacia la representación proporcional¹⁰, optaría por la mayor proporcionalidad pues permitiría cumplir con los presupuestos pretendidos y, además, fomentaría la participación del electorado y su integración en el sistema¹¹.

Como se ha mencionado anteriormente, la propuesta de modificación del sistema electoral valenciano sugerida por el Presidente de la Comunidad Autónoma incluye las siguientes variables básicas:

- elección de, al menos, un tercio de los diputados de forma directa por los ciudadanos en comarcas,
- elección de los dos tercios restantes mediante un sistema proporcional,
- eliminación de la barrera electoral.

A la vista de los elementos mencionados, puede constatarse que el sistema propuesto se encuadraría dentro de los sistemas electorales mixtos, entre los que se incluye el sistema electoral alemán, pero también otros como el húngaro. Sin embargo, de una propuesta tan abierta quedan determinadas cuestiones por perfilar. Señalaré las relativas al concreto sistema electoral que se propone, circunscripción electoral, magnitud, barrera electoral, asignación de escaños y otras consideraciones.

3.1. Sistema electoral

Se plantea un sistema mixto de elección, que combinaría un sistema de elección mayoritario de diputados en circunscripciones uninominales (escaños o diputados «comarcales») y un sistema proporcional de elección de diputados a través de listas electorales (escaños o diputados «de lista»). De esta manera, los sistemas electorales mixtos tratan de garantizar los vínculos de representación política al vincular a un representante a un distrito electoral de talla reducida¹². Sin embargo, hay tres variantes de sistema electoral mixto, por lo que conviene determinar por cuál de las tres se va a optar, ya que, ha de recordarse, sea cual sea el sistema que se utilice, el resultado final ha de ser proporcional¹³:

¹⁰ A. BLAIS, «Introduction», cit. pp. 1 y 2.

¹¹ H.-D. KLINGEMANN, «The impact of political institutions», en Hans-Dieter Klingemann (ed.), *The comparative study of Electoral systems*, Oxford University Press, Oxford, 2009, pp. 7, 22 y 23.

¹² K. BENOIT, «Hungary: Holding back the tiers», en Michael Gallagher, Paul Mitchell (eds.), *The politics of electoral systems*, Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 233. Tratan de conseguir «the best of both worlds», en palabras de A. BLAIS, «Introduction», cit., p. 3.

¹³ F. GROTZ, «El sistema proporcional de composició mixta d'Alemanya: Un model per a la reforma electoral?», en *Reflexions al voltant de la llei electoral catalana*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2002, p. 9.

- Sistema segmentado: los procedimientos de elección de los diputados «comarcales» y de los diputados «de lista» no están conectados, pues las fórmulas electorales se aplican en paralelo. De escoger esta opción, la proporcionalidad del sistema se vería muy limitada pues se combinan rasgos mayoritarios sobre un tercio de los diputados y rasgos proporcionales sobre los 2/3 restantes.
- Sistema compensatorio: los votos «inútiles» del procedimiento mayoritario se tienen en cuenta para la asignación de los escaños «de lista», lo cual compensa en cierta medida las desventajas que pueden sufrir los partidos pequeños. Sin embargo, cada procedimiento de elección tiene su propia lógica y los escaños comarcales no determinan la cantidad de escaños «de lista» que corresponde a cada partido. Este tipo de sistema electoral se utiliza en Hungría y reviste una complejidad notable¹⁴: los escaños «comarcales» se escogen a doble vuelta y, además, hay dos tipos de listas electorales, las nacionales y las provinciales. Está determinado el número de escaños «comarcales» que existen, pero los escaños «de lista» fluctúan entre las listas nacionales y las provinciales en función de los resultados electorales. La aplicación de este sistema en Hungría no ha dado resultados electorales proporcionales hasta que no han empezado a reducirse los partidos con representación parlamentaria. De hecho, ha acabado consolidando un sistema bipartidista imperfecto¹⁵. A pesar de la anterior afirmación, ha de precaverse al lector, pues no pueden trasladarse sin más los resultados de un sistema electoral a otro distinto, dado que hay que tener en consideración las especificidades locales. Y lo mismo resulta aplicable al siguiente sistema mixto.
- Sistema proporcional personalizado: La clave para entender este sistema reside en que la cantidad de escaños que corresponde a cada lista electoral se determina por una fórmula electoral proporcional, teniendo en consideración los votos de lista. El voto comarcal determina quién ocupa un escaño, pero no afecta, en principio, al número de escaños totales que corresponden a los partidos que concurren. Por expresarlo de otra manera, los candidatos que ganan en las circunscripciones uninominales se deducen del total de escaños obtenidos por la lista electoral en la circunscripción en cuestión, que se determina de acuerdo a una fórmula proporcional.

El sistema proporcional personalizado, utilizado en Alemania, tiene una gran influencia internacionalmente y está generando una tendencia electoral global¹⁶.

¹⁴ K. BENOIT, «Hungary: Holding back the tiers», cit., pp. 235-239. J. W. SCHIEMANN, «Hungary: Compromising midway on a mixed system», en Josep M. Colomer (ed.), *Handbook of electoral system choice*, Palgrave MacMillan, Nueva York, 2004.

¹⁵ K. BENOIT, «Hungary: Holding back the tiers», cit., p. 243; J. W. SCHIEMANN, «Hungary: Compromising midway on a mixed system», cit., p. 364.

¹⁶ F. GROTZ, «El sistema proporcional de composició mixta d'Alemanya: Un model per a la reforma electoral?», cit. T. SAALFELD, «Germany: Stability and strategy in a mixed-member proportional system», en Michael Gallagher, Paul Mitchell (eds.), *The politics of electoral systems*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 212-213.

Combina una elevada tasa de proporcionalidad, que anima a la participación cuantitativa, y un alto grado de personalización de la política, que potencia la participación cualitativa¹⁷. Además, satisface los criterios de representación y concentración. No obstante, es un sistema electoral complejo¹⁸, ya que resulta contraintuitivo pues el voto más relevante es el de lista¹⁹, lo que puede provocar cierto rechazo hacia el mismo, si bien es más simple que los otros dos sistemas mixtos. Entre los tres sistemas presentados, parece el más conveniente.

Sin embargo, ha de tenerse en consideración que la mera traslación del sistema electoral proporcional personalizado no garantizará las virtudes que ha manifestado en Alemania²⁰. Una decisión de este tipo debería pasar por el estudio, además, de otros sistemas electorales más sencillos de explicar a la población y que podrían conseguir tanto una mejor representación como una mayor calidad en la participación, como por ejemplo sistemas electorales proporcionales con listas desbloqueadas.

3.2. Circunscripción electoral

Actualmente, el artículo 24 del Estatuto de Autonomía establece que la circunscripción electoral es la provincia. La propuesta de reforma electoral identifica claramente la comarca como circunscripción electoral uninominal. Sin embargo, la opción por un sistema electoral mixto, y más concretamente por el sistema electoral proporcional personalizado, permite compatibilizarla con otras circunscripciones que atribuyan los escaños «de lista».

En efecto, de optarse por un sistema proporcional personalizado no haría falta modificar el artículo 24 del Estatuto de Autonomía en este punto, pues, en última instancia, la unidad territorial de asignación de escaños sería la provincia y no la comarca. La asignación de escaños se haría en base a las listas que presentasen provincialmente los partidos, coaliciones, federaciones de partidos o agrupaciones de electores y en base a las circunscripciones uninominales.

Cuestión distinta es que en el sistema alemán la asignación se realiza en dos tiempos, utilizando en un primer momento los resultados globales en el conjunto del país para la determinación del número de escaños totales que le corresponde a cada lista electoral y concretando, en un segundo momento, quiénes de entre los candidatos que figuran en las listas electorales presentadas en cada provincia resultarán efectivamente elegidos. Volveremos sobre este punto al hablar de la magnitud electoral.

¹⁷ F. GROTZ, «El sistema proporcional de composició mixta d'Alemania: Un model per a la reforma electoral?», cit., p. 8.

¹⁸ La Comisión de Venecia considera que la manera en la que el elector emite su sufragio debe mantenerse lo más sencillo posible. EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, *Code of good practice in electoral matters*, cit.

¹⁹ M. J. AUBET, *Ciudadanía y representatividad*, Ediciones Bellaterra, Barcelona, 2006, pp. 111 y 112.

²⁰ F. GROTZ, «El sistema proporcional de composició mixta d'Alemania: Un model per a la reforma electoral?», cit., p. 15.

La utilización de cualquiera de las dos otras fórmulas mixtas requerirían una alteración del Estatuto de Autonomía en este punto, pues la comarca funcionaría como unidad territorial de asignación de escaños a la que se añadiría la provincia o la Comunidad Autónoma en su conjunto. Consecuentemente, la Ley electoral debería ser reformada posteriormente.

Por lo que respecta a la comarca como distrito electoral o circunscripción la primera cosa que ha de tenerse presente es que éstas no están reguladas en el ordenamiento valenciano a fecha de hoy. La primera conclusión lógica resulta evidente: hace falta la aprobación de una Ley de Comarcas.

En segundo lugar, me cabe la duda de si las «comarcas» son entidades territoriales con una personalidad propia tan marcada como para servir de adecuadas circunscripciones electorales a este propósito²¹. En efecto, los sistemas mayoritarios basados en pequeñas circunscripciones uninominales están asociados a la noción de representación territorial, a la representación de comunidades, de cuerpos organizados de personas que actúan como un conjunto y tienen derechos y obligaciones comunes. Si las «comarcas» no están preestablecidas, pueden verse como circunscripciones artificiales, como un elemento de ingeniería electoral, lo que no favorecerá el debate de la representación territorial que se pretende²². Por otra parte, se añade la sospecha de «*gerrymandering*», es decir, la constitución *ad hoc* de distritos electorales en beneficio del partido gobernante.

En último término, surge la duda es cómo afectará esta decisión a la igualdad de voto y la representación del territorio. Si las comarcas no son homogéneas en población, puede acabar ocurriendo que se rompa el mencionado principio y se sobrerrepresenten comarcas más despobladas. Esto ocurre con la distribución actual de comarcas²³, como puede verse en la tabla 1, en las que la provincia de Alicante se ve infrarrepresentada y la de Castellón sobrerrepresentada. La diferencia de tamaño de las comarcas es notable, pues va desde los 2.605 habitantes de El Rincón de Ademuz a los casi 800.000 ciudadanos de Valencia, más de 300 veces más poblada. Es cierto, no obstante, que no abundan los sistemas electorales que consigan equidistribución de la población en sus circunscripciones, máxime si se adoptan entidades administrativas pre-existentes, pues la población no está distribuida homogéneamente. Por otra parte, este problema de sobrerrepresentación de las comarcas se compensaría si se adoptase el sistema mixto de corte alemán, pues la distribución final de diputados se hace provincialmente, incluyendo en la magnitud final de la circunscripción a los distritos uninominales. En los otros sistemas mixtos, sin embargo, los distritos uninominales tienen un peso mayor y distorsionan más el resultado final.

²¹ V. BOGDANOR, «Introduction», en Vernon Bogdanos, David Butler (eds.), *Democracy and elections. Electoral systems and their political consequences.*, Cambridge University Press, Cambridge, 1983, pp. 2 y 3.

²² Cfr. F. GROTZ, «El sistema proporcional de composición mixta d'Alemania: Un model per a la reforma electoral?», cit., p. 16.

²³ La división comarcal que se ha utilizado corresponde a las Demarcaciones Territoriales Homologadas (DTH-1) enmarcada en la «Propuesta de demarcaciones territoriales homologadas» publicada por la Dirección General de la Administración Local de la Consejería de Administración Pública en 1988. J. C. MEMBRADO TENA, «La división territorial valenciana: antecedentes, problemas y política de la Generalitat», *Investigaciones Geográficas*, 59, 2013, pp. 17 y 18.

Tabla 1. Distribución de la población valenciana en comarcas

Provincia	Población	% Población	Comarcas	% Comarcas	Población /comarca	Índice población
Alicante	1.945.642	38,05	9	26,47	216.182,44	0,70
Castellón	601.699	11,77	8	23,53	75.212,38	2,00
Valencia	2.566.474	50,19	17	50,00	150.969,06	1,00
TOTAL	5.113.815	100,00	34	100,00	150.406,32	

Fuente: elaboración propia.

En este sentido, quizá los partidos judiciales pudieran constituir una alternativa de circunscripción, pues son estables y predeterminados (razón por la que se utilizaron para determinar la jurisdicción de las Juntas Electorales de Zona) y son más homogéneos en cuanto a la población, como puede comprobarse en la tabla número 2, que da unos resultados mucho más homogéneos en cuanto a población, reduciendo a la mitad la situación en Castellón. No obstante, se descartan a los partidos judiciales como alternativa válida por la propia literalidad tanto de la propuesta como del Estatuto de Autonomía, que hablan de una comarcalización.

Tabla 2. Distribución de la población valenciana en partidos judiciales

Provincia	Población	% Población	Partidos judiciales	% Partidos	Población /partido	Índice población
Alicante	1.945.642	38,05	13	36,11	149.664,77	1,05
Castellón	601.699	11,77	5	13,89	120.339,80	0,85
Valencia	2.566.474	50,19	18	50,00	142.581,89	1,00
TOTAL	5.113.815	100,00	36	100,00	142.050,42	

Fuente: elaboración propia.

3.3. Distribución de escaños por circunscripciones (magnitud)

A día de hoy, el sistema viene determinado por el artículo 24 del Estatuto de Autonomía que establece un mínimo de:

«20 diputados por cada circunscripción provincial, distribuyendo el resto del número total de los diputados entre dichas circunscripciones, según criterios de proporcionalidad respecto de la población, de manera que la desproporción que establezca el sistema resultante sea inferior a la relación de uno a tres».

El resultado de la aplicación de esta normativa puede verse en la tabla número 3. En la columna de Diputados, se ha hecho la suma de los 20 diputados mínimos por circunscripción que establece el Estatuto de Autonomía y la asignación de los restantes diputados, calculados proporcionalmente en función de la población utilizando la fórmula D'Hondt. La última columna recoge el coeficiente de representación (CR), el cociente del porcentaje de diputados que corresponde a cada circunscripción entre el porcentaje de población de la misma. Un valor por debajo de 1 indicaría infrarrepresentación y un valor por encima de 1 sobrerrepresentación. La sobrerrepresentación de Castellón se explica por los 20 diputados de partida que determina el Estatuto de Autonomía.

Tabla 3. Sistema de distribución de escaños actual

Provincia	Población	% Población	Diputados	% Diputados	CR
Alicante	1.945.642	38,05	20 + 15 = 35	35,35	0,93
Castellón	601.699	11,77	20 + 4 = 24	24,24	2,06
Valencia	2.566.474	50,19	20 + 20 = 40	40,40	0,81
TOTAL	5.113.815	100,00	99	100,00	

Fuente: elaboración propia.

La propuesta de nuevo sistema electoral plantea que se escoja un diputado por circunscripción comarcal. Hay 34 comarcas en la Comunidad Valenciana a día de hoy. El resto de Diputados hasta 79 —es decir, 45— han de ser elegidos mediante un sistema proporcional. La propuesta de 2013 de reducción del tamaño de la Cámara plantea una asignación mínima de 15 escaños por provincia, que en un primer momento podría entenderse que se suman a los diputados comarcales, como aparece en la Tabla 4. Se observa que esta opción incrementa la desproporcionalidad del sistema, pues el CR de Alicante disminuye en 13 centésimas, mientras que el de Castellón incrementa en 41. Por esta razón, entiendo que ha de desecharse esta posibilidad.

Tabla 4. Propuesta de distribución de escaños con un reparto homogéneo de diputados de lista sumados a los diputados comarcales

Provincia	Población	% Población	Diputados			% Diputados	CR
			Total	Comarcales	De lista		
Alicante	1.945.642	38,05	24	9	15	30,38	0,8
Castellón	601.699	11,77	23	8	15	29,11	2,47
Valencia	2.566.474	50,19	32	17	15	40,51	0,81
TOTAL	5.113.815	100,00	79	34	45	100,00	

Fuente: elaboración propia.

Otra posibilidad es considerar que 15 ha de ser el número de escaños mínimos por circunscripción, como se plante en la Tabla 5. En este caso, debe determinarse qué fórmula se quiere utilizar para la distribución de escaños, aunque al ser un número tan elevado —reflexión que es válida para los casos siguientes— no hay diferencias entre las fórmulas D'Hondt y la de restos mayores²⁴. La aplicación de esta fórmula mejora la proporcionalidad del sistema considerablemente respecto de la propuesta consignada en la Tabla 4. La desproporcionalidad entra dentro de lo razonable, si bien podrían explorarse alternativas diferentes para intentar reducir la sobrerrepresentación de Castellón, siguiendo los pasos del modelo alemán, que sirve de referencia, y las indicaciones del Presidente de la Comunidad Autónoma, que buscaba una mayor responsabilidad de los diputados respecto de sus electores y una representación más directa.

Tabla 5. Sistema de distribución de escaños por provincias, considerando un mínimo de 15 por circunscripción

Provincia	Población	% Población	Diputados			% Diputados	CI
			Totales	Comarcales	De lista		
Alicante	1.945.642	38,05	28	9	19	35,44	0,93
Castellón	601.699	11,77	15	8	7	18,99	1,61
Valencia	2.566.474	50,19	36	17	19	45,57	0,91
TOTAL	5.113.815	100,00	79	34	45	100,00	

Fuente: elaboración propia.

¿Qué alternativas pueden plantearse de distribución de escaños? Considerando que la unidad territorial primaria de asignación de escaños es la provincia, para no modificar la letra del Estatuto de Autonomía, puede plantearse la distribución de escaños «de lista» sin ningún tipo de prima provincial, pues la representación del territorio se consigue a través de la elección de diputados «comarcales». Es decir, a través de este sistema, sabemos que el territorio jugará un papel relevante, pero mantenemos una relación proporcional a la población al eliminar primas provinciales. En la tabla 6 puede verse el resultado de distribución de escaños usando las circunscripciones comarcales y el resto distribuido en provincias. Puede observarse que en relación con la situación actual el coeficiente de representación mejora para Valencia y Castellón y empeora ligeramente para Alicante. Esto se debe, principalmente, por la reducción del tamaño de la Cámara, que dificulta la proporcionalidad en la representación.

²⁴ R. ROSE, «Elections and electoral systems: choices and alternatives», en Vernon Bogdanor, David Butler (eds.), *Democracy and elections. Electoral systems and their political consequences.*, Cambridge University Press, Cambridge, 1983, p. 37.

Tabla 6. Distribución de escaños «de lista» en proporción a la población

Provincia	Población	% Población	Diputados			% Diputados	CR
			Totales	Comarcales	De lista		
Alicante	1.945.642	38,05	26	9	17	32,91	0,87
Castellón	601.699	11,77	13	8	5	16,46	1,4
Valencia	2.566.474	50,19	40	17	23	50,63	1,01
TOTAL	5.113.815	100,00	79	34	45	100,00	

Fuente: elaboración propia.

Por último, podría plantearse la distribución de escaños únicamente en proporción a la población, sin ningún tipo de prima provincial como en el caso anterior. Del total de escaños atribuidos a cada provincia, se detraen los diputados que se escogerían en circunscripciones uninominales, los diputados «comarcales». Puede observarse en la tabla 7 que este sistema de distribución consigue unos coeficientes de representación homogéneos, debido a un reparto proporcional de los diputados en función de la población. Sin embargo, en Castellón solo habría un diputado «de lista», por lo que difícilmente podría considerarse su elección proporcional.

Tabla 7. Distribución del total de escaños en función de la proporción

Provincia	Población	% Población	Diputados			% Diputados	CR
			Totales	Comarcales	De lista		
Alicante	1.945.642	38,05	30	9	21	37,97	1,00
Castellón	601.699	11,77	9	8	1	11,39	0,97
Valencia	2.566.474	50,19	40	17	22+1	50,63	1,01
TOTAL	5.113.815	100,00	79	34	45	100,00	

Fuente: elaboración propia.

De la sugerencia de eliminar la barrera electoral y de la prevención de la preferencia por las opciones que garanticen una mayor proporcionalidad, considero que habría que adoptarse por la mayor magnitud posible. Y, sin embargo, una distribución previa de escaños por circunscripciones no termina siendo convincente. Podría plantearse una solución, basada en el sistema alemán. De hecho, el sistema electoral mixto proporcional personalizado requiere que la magnitud se calcule *ex post*, una vez producidas las elecciones y que, además, se considere un tamaño de la Cámara variable, en

función de los resultados electorales. Por esta razón, explicaré el sistema al hablar de la asignación de diputados. La proporcionalidad de esta solución es solo un problema aparente, dado que la proporcionalidad viene garantizada porque la unidad territorial primaria de asignación de escaños sería el nivel territorial superior —en el caso que consideramos el conjunto de la Comunidad Autónoma— y el voto de lista y el uninominal determinarían quiénes son los concretos diputados que ocupan los escaños obtenidos por el partido, coalición, federación o agrupación de electores. Normativamente, esto se solucionaría manteniendo en el Estatuto de Autonomía la mención de un número mínimo de Diputados en *Les Corts* —que por otra parte quiere reducirse a 79— y estableciendo en el artículo 11 de la Ley electoral la previsión de los diputados adicionales en función de los resultados electorales.

3.4. Barrera electoral

La propuesta plantea eliminar la barrera electoral, favoreciendo tanto la proporcionalidad como la fragmentación de la Cámara. Para conseguir este resultado, únicamente debería modificarse el artículo 12.a) de la Ley electoral valenciana, que actualmente establece una barrera electoral del 5% del conjunto de los votos emitidos en la Comunidad Autónoma, y no por circunscripción. Esta propuesta es consistente con las críticas que recibe el sistema electoral alemán, que apuntan a la reducción de la barrera electoral por debajo del 5% nacional²⁵, uno de los principales factores de distorsión de la proporcionalidad en dicho país y de la exclusión de partidos de la representación parlamentaria efectiva.

3.5. Asignación de escaños o fórmula de recuento

Los resultados obtenidos con el sistema actual pueden observarse en la tabla 8, en la que la última columna indica el índice de proporcionalidad (IC), calculado como el número obtenido al dividir el porcentaje de escaños obtenidos por una candidatura entre el porcentaje de votos obtenido por dicha candidatura. Puede observarse que hay una sobrerrepresentación de los dos primeros partidos, al estar por encima de 1, y una infrarrepresentación de los dos últimos partidos, al estar por debajo de 1. También ha de indicarse que entran únicamente cuatro partidos al Parlamento de las 26 candidaturas proclamadas, por juego de la barrera electoral entre otras cuestiones. Por último, el índice Gallagher, que mide la desproporcionalidad del sistema, estaría situado en 17,84 sobre 100, que es bastante elevado.

²⁵ M.J. AUBET, *Ciudadanía y representatividad*, cit., pp. 111 y 112.

Tabla 8. Resultados electorales en las elecciones autonómicas 2011

Candidatura	Votos	% Votos	Escaños	% Escaños	IC
PP	1.211.112	48,61	55	55,56	1,14
PSOE	687.141	27,58	33	33,33	1,21
BLOC	176.213	7,07	6	6,06	0,86
EU	144.703	5,81	5	5,05	0,87
Totales	2.491.588	100,00	99	100,00	

Fuente: elaboración propia.

El nuevo sistema electoral requiere una reformulación completa del actual artículo 12 de la Ley electoral valenciana. Para poder utilizar este sistema, se requeriría, en primer lugar, la previsión de un doble voto por elector:

1. Un voto individual, para un candidato comarcal, que admitiría la presentación de candidaturas independientes
2. Un voto de lista, presentada por los partidos, coaliciones, federaciones de partidos o agrupaciones electorales.

Una de las críticas que recibe este sistema en Alemania es la posibilidad que tiene el elector de dividir el voto, si bien también se considera como un refuerzo cualitativo de la participación²⁶. Es decir, de votar a un candidato de un partido político pero a la lista de otro distinto. Esto viene motivado, principalmente, por la existencia de una barrera electoral, por lo que resulta complicado aseverar que es un riesgo que se plantea si se elimina la barrera del 5%.

3.5.1. Circunscripciones uninominales

Para escoger a los diputados comarcales que concurren en los distritos uninominales ha de utilizarse una fórmula electoral de tipo mayoritario. Dicha fórmula se aplicaría sobre los votos individuales.

Si se opta por un sistema electoral proporcional personalizado, mantendría la fórmula mayoritaria simple o *first past the post*: el candidato que obtenga más votos consigue el escaño, independientemente del porcentaje que consiga. A pesar de que esto puede parecer excesivamente mayoritario, se compensa con el sistema de asignación de escaños, que se hace en relación con el conjunto del territorio y asegura una enorme proporcionalidad. Podrían considerarse otras fórmulas mayoritarias, como la doble vuelta o el

²⁶ F. GROTZ, «El sistema proporcional de composició mixta d'Alemanya: Un model per a la reforma electoral?», cit., p. 11.

voto alternativo, pero complicarían en exceso el sistema electoral y no resultarían coherentes con el intento de personalización del voto individual.

3.5.2. *Lista electoral*

Emulando el sistema proporcional personalizado alemán, la asignación de escaños se realizaría en tres tiempos:

- 1) Se ordenarían todas las candidaturas que han concurrido en una columna y se colocarían en una columna anexa los votos de lista obtenidos por cada candidatura en el conjunto de las tres circunscripciones provinciales. Como se ha suprimido la barrera electoral, no se excluye a ninguna candidatura. Se aplica la fórmula electoral sobre el conjunto de los votos. Puede optarse por cualquiera de las fórmulas electorales proporcionales, por ejemplo, la D'Hondt, que es la que se utiliza actualmente. En este caso, los escaños se atribuyen a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores. El resultado de esta operación se resume en la tabla 9. Ha de tenerse claro que no se trata de una proyección válida, pues el propio sistema electoral genera efectos sobre la forma en la que los votantes se comportan y no se ha podido tener en consideración esta variable. Simplemente trata de ejemplificar el resultado de esta primera operación.

Tabla 9. Resultados electorales con propuesta formulada

Candidatura	Votos	% Votos	Escaños	% Escaños	IC
PP	1.211.112	48,61	42	53,16	1,09
PSOE	687.141	27,58	23	29,11	1,06
Bloc	176.213	7,07	6	7,59	1,07
EU	144.703	5,81	5	6,33	1,09
UPyD	60.859	2,44	2	2,53	1,04
Verds	31.808	1,28	1	1,27	0,99
RESTO	179.752	7,21	0	0,00	—
TOTAL	2.491.588	100,00	79	100,00	

Fuente: elaboración propia.

Ha de observarse, en primer lugar, un incremento en el número de partidos que obtendrían representación parlamentaria, que pasarían a ser 6. Esto sería fruto de la asignación de escaños en el conjunto de la

Comunidad Autónoma y de la eliminación de la barrera electoral. En segundo lugar, puede observarse, por las mismas razones, que el índice de proporcionalidad mejora sustancialmente y en todos los casos ronda la proporcionalidad absoluta. Si consideramos el índice Gallagher, éste disminuye en siete puntos, pues se situaría en 10,90.

- 2) Los escaños obtenidos por cada partido han de asignarse a las listas electorales provinciales. Para ello, se utiliza el sistema D'Hondt. A este fin se ordenan de mayor a menor, en una columna, las cifras de votos obtenidas por cada lista provincial del partido. Se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura por 1, 2, 3, etcétera hasta el número igual de escaños obtenidos por el partido. Los escaños se atribuyen a las listas provinciales que obtengan los cocientes mayores. En la tabla 10 puede verse el resultado de esta operación, ordenados por partidos políticos.

Tabla 10. Asignación de escaños por provincias

Partido	Circunscripción	Votos	Diputados
PP	Alicante	405.305	14
	Castellón	136.353	4
	Valencia	669.454	24
	TOTAL	1.211.112	42

Partido	Circunscripción	Votos	Diputados
PSOE	Alicante	243.817	8
	Castellón	87.983	3
	Valencia	355.341	12
	TOTAL	687.141	23

Partido	Circunscripción	Votos	Diputados
Bloc	Alicante	37.301	1
	Castellón	19.115	0
	Valencia	119.797	5
	TOTAL	176.213	6

Partido	Circunscripción	Votos	Diputados
EU	Alicante	43.881	2
	Castellón	14.679	0
	Valencia	86.143	3
	TOTAL	144.703	5

Partido	Circunscripción	Votos	Diputados
UPyD	Alicante	25.312	1
	Castellón	5.423	0
	Valencia	30.124	1
	TOTAL	60.859	2

Partido	Circunscripción	Votos	Diputados
Verds	Alicante	15.328	1
	Castellón	2.988	0
	Valencia	13.492	0
	TOTAL	31.808	1

Fuente: elaboración propia.

- 3) Antes de atribuir nominalmente los escaños, se detraen del número obtenido en el paso anterior los escaños obtenidos en las circunscripciones uninominales de cada provincia. Los escaños restantes se adjudican en cada provincia a los candidatos incluidos en la lista electoral provincial por el orden de colocación en que aparezcan. En el caso de que una lista haya obtenido más escaños uninominales que los que le corresponden proporcionalmente, conserva la diferencia. A este efecto se le llama sobrerrepresentación y hace que la Cámara tenga una composición variable. Está marcado en la tabla 11 en negrita.

Tabla 11. Asignación final de escaños

Partido	Circunscripción	Asignación diputados	Escaños comarcales	Escaños de lista	Total diputados
PP	Alicante	14	9	5	14
	Castellón	4	7	-3	7
	Valencia	24	17	7	24
	TOTAL	42	33	9	45

Partido	Circunscripción	Asignación diputados	Escaños comarcales	Escaños de lista	Total diputados
PSOE	Alicante	8	0	8	8
	Castellón	3	1	2	3
	Valencia	12	0	12	12
	TOTAL	23	1	22	23

Partido	Circunscripción	Asignación diputados	Escaños comarcales	Escaños de lista	Total diputados
Bloc	Alicante	1	0	1	1
	Castellón	0	0	0	0
	Valencia	5	0	5	5
	TOTAL	6	0	6	6

Partido	Circunscripción	Asignación diputados	Escaños comarcales	Escaños de lista	Total diputados
EU	Alicante	2	0	2	2
	Castellón	0	0	0	0
	Valencia	3	0	3	3
	TOTAL	5	0	5	5

Partido	Circunscripción	Asignación diputados	Escaños comarcales	Escaños de lista	Total diputados
UPyD	Alicante	1	0	1	1
	Castellón	0	0	0	0
	Valencia	1	0	1	1
	TOTAL	2	0	2	2

Partido	Circunscripción	Asignación diputados	Escaños comarcales	Escaños de lista	Total diputados
Verds	Alicante	1	0	1	1
	Castellón	0	0	0	0
	Valencia	0	0	0	0
	TOTAL	1	0	1	1

Fuente: elaboración propia.

La tabla 12 resume el sistema electoral propuesto. Puede observarse que se produce una mejora del índice de proporcionalidad y del índice de representación, así como un incremento del número de partidos con representación parlamentaria sin que se ponga en peligro la estabilidad del sistema. No obstante, como se ha mencionado anteriormente, estos resultados son a título ejemplificativo, pues la modificación del sistema electoral provocaría un cambio en la estrategia tanto de electores como de partidos políticos de cara a las elecciones, cambios estratégicos difíciles de medir.

Tabla 12. Resultado final del sistema electoral

	Alicante	Castellón	Valencia	TOTAL	% escaños	Votos	% votos	IC
PP	14	7	24	45	54,88	1.211.112	52,39	1,05
PSOE	8	3	12	23	28,05	687.141	29,72	0,94
BLOC	1	0	5	6	7,32	176.213	7,62	0,96
EU	2	0	3	5	6,10	144.703	6,26	0,97
UPyD	1	0	1	2	2,44	60.859	2,63	0,93
Verds	1	0	0	1	1,22	31.808	1,38	0,89
TOTAL	27	10	45	82	100	2.311.836	100	
% escaños	32,93	12,20	54,88	100				
Población	1.945.642	601,699	2.566.474	5.113.815				
% población	38,05	11,77	50,19	100				
CR	0,87	1,04	1,09					

Fuente: elaboración propia.

La mayor crítica que puede hacerse al sistema proporcional personalizado es que crea dos clases de representantes: «de lista» y «territoriales»²⁷. En el sistema electoral alemán esto se compensa porque los dos partidos mayoritarios consiguen ambos tipos de diputados, por lo que ambos partidos representan territorio y población. ¿Qué ocurriría en la Comunidad valenciana? ¿Habría una ruptura entre población y territorio, consiguiendo la hegemonía de una de las dos lógicas de representación un único partido? Sin que sea definitivo, en las pasadas elecciones autonómicas de 2011 el Partido Popular fue la lista más votada en todas las comarcas valencianas, excepto en una.

3.6. Cuestiones ajenas, pero anexas

No estoy de acuerdo con que la elección de diputados en circunscripciones comarcales ayude a acercar al representante a los representados. Solo será posible si se combina con,

1. apertura de las listas electorales, permitiendo que no sean los partidos los que tengan el monopolio de presentación de candidaturas;

²⁷ J. CAPO GIOL, «Crítica i proposta per a un sistema electoral per Catalunya», en *Reflexions al voltant de la llei electoral catalana*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2002, p. 57.

2. establecimiento de procedimientos de selección de candidatos con participación directa de la ciudadanía (o al menos de los militantes del partido)²⁸.

En este sentido, deberían modificarse el artículo 23.2 del Estatuto de Autonomía valenciano, que restringe a los partidos, coaliciones y federaciones de partidos la presentación de candidaturas y, concurrentemente, el artículo 26 de la Ley Electoral valenciana. En ambos casos, ha de modificarse la letra de la ley para permitir la presentación de candidaturas individuales y ajenas a los partidos políticos o a las agrupaciones, al menos en las circunscripciones uninominales.

Ha de tenerse en consideración que esta reforma dificulta la consecución de la paridad en la representación parlamentaria, pues no asegura una mínima representación de cada uno de los sexos, a no ser que se obligue a las listas que se presenten en el territorio a presentar una composición equilibrada de candidatos hombres y mujeres en el nivel comarcal²⁹.

Por otra parte, ¿cómo combinar la personalización de los diputados comarcales con una larga lista electoral en la que los diputados serán desconocidos por la ciudadanía? De nuevo procede hacer una reflexión sobre cuestiones anexas al sistema electoral, como la elaboración de candidaturas por parte de los partidos, algo que estaría a disposición del legislador electoral autonómico directamente o por medio de mecanismos indirectos, como la financiación de dichos procedimientos internos en la sede de los partidos.

Un sistema electoral que refuerce un tipo de parlamentario respecto de otros, que promueva una personalización de la política, ha de conllevar, al mismo tiempo, una plasmación en el funcionamiento de la institución parlamentaria. Por un lado, estableciendo de una mínima plantilla a disposición del parlamentario individual, para que pueda atender una oficina parlamentaria en la circunscripción. Por otro, reforzando el papel del parlamentario individual frente a un Parlamento de grupos. Además, no estaría de más revisar el papel de la oposición en el Parlamento para equilibrar una mayor legitimidad representativa de la mayoría gobernante, pues correríamos el riesgo de profundizar en el desequilibrio de poderes que existe ya en nuestro sistema institucional.

Por último, ha de señalarse que las leyes electorales influyen de manera muy limitada en la calidad de los gobiernos que generan pues los votantes tienden a no castigar a los políticos corruptos³⁰. La calidad del gobierno

²⁸ M. PÉREZ-MONEO, *La selección de candidatos electorales en los partidos*, CEPC, Madrid, 2012.

²⁹ *Vid.*, entre otros, T. SAALFELD, «Germany: Stability and strategy in a mixed-member proportional system», cit., p. 219.

³⁰ Como recuerda Roger Senserrich en <http://politikon.es/2014/08/21/ley-electoral-la-reforma-municipal-equivocada/>. B. BARREIRO; I. SÁNCHEZ-CUENCA, «Las consecuencias electorales de la corrupción», *Historia y Política*, 4, 2000, p. 90. E. EL PAÍS, «¿Por qué hay tanta corrupción en España?», 2009, Ediciones El País, fecha de consulta 20 octubre 2014, en http://elpais.com/diario/2009/03/27/opinion/1238108412_850215.html. P. FERNÁNDEZ-VÁZQUEZ; V. LAPUENTE GINÉ y G. RIVERO RODRIGUEZ, «Carencias en el control vertical y horizontal de la corrupción», en Joaquín Estefanía Moreira (ed.), *Informe Sobre la Democracia en España*, Fundación Alternativas, Madrid, 2011.

depende más de otro tipo de incentivos y de las capacidades de establecer controles efectivos y contrapoderes a los políticos.

IV. CONCLUSIONES

El objetivo de la reforma planteada por el presidente de la Comunidad Valenciana era conseguir una mayor proximidad entre electores y representantes políticos, lo que resulta una preocupación compartida por la sociedad civil, que demanda mejoras en los mecanismos de exigir responsabilidad política a sus representantes. Junto con una mayor cercanía de los representantes, a lo que apunta la elección de un tercio de diputados en circunscripciones uninominales, en comarcas, tiene que ser compatible con un sistema proporcional, que integra al ciudadano en el sistema institucional, pues facilita la representación de las ideologías presentes en la sociedad. Además, la representación proporcional constituye una exigencia constitucionalmente prevista que se entiende de aplicación al caso concreto y que la Comunidad Valenciana no tiene intención de traspasar. Por esta razón, para combinar una mayor cercanía y un sistema de representación proporcional, se propone un sistema electoral mixto similar al alemán.

El sistema electoral vigente funciona adecuadamente, si bien podría agradecer una mejora en la proporcionalidad o representatividad del resultado. La causa de dicha distorsión reside en la prima provincial o asignación mínima de diputados por circunscripción, que hace que la provincia de Castellón esté sobrerrepresentada a costa de las otras dos. La adopción de un sistema electoral proporcional personalizado acabaría con esta situación, pues no se produciría una distribución de escaños previa a las elecciones, sino posterior y, además, el tamaño de la Cámara sería variable para adaptarse a las singularidades —sobrerrepresentación— que se produzcan.

El sistema electoral propuesto por el Presidente, en sus rasgos generales, favorece principalmente al partido político mayoritario, pues tiene una mayor representación territorial que el resto. Resulta poco probable que el resto de partidos apoyen una reforma electoral en este sentido, máxime si está condicionada a la reducción de la Cámara. Es más, podrían vaticinarse problemas derivados de una doble legitimidad, dado que hay diputados que representan el territorio y otros a la población. No cabe duda de que el sistema de partidos tendrá una notable influencia en estos posibles conflictos. No obstante, ha de considerarse que la reforma del sistema electoral tiene consecuencias en los posibles resultados electorales, por lo que ha de tomarse esta afirmación con las mayores precauciones. La reforma del sistema electoral tendría lugar menos de un año antes de las elecciones que deberían regir, lo que desaconseja el Consejo de Europa. De hecho, los dos elementos considerados en este punto desaconsejan la reforma electoral, ya que permiten augurarla poca estabilidad y credibilidad.

La elección de la comarca como referencia territorial para la elección de diputados uninominales es discutida. En primer lugar, porque no existen las

Comarcas a día de hoy en el ordenamiento jurídico valenciano, lo que requeriría la aprobación de la ley de comarcas. Como se ha expuesto, las comarcas que se utilizan no tienen una población homogénea ni una representación territorial marcada, lo que hace temer el *gerrymandering* o la utilización arbitraria de distritos electorales con finalidades espurias. Una alternativa, si bien descartada tanto por el Estatuto como por el Presidente de la Comunidad Autónoma, sería recurrir a los partidos judiciales.

De optar por un sistema electoral como el alemán, un sistema proporcional personalizado, considero un acierto la eliminación de la barrera electoral, punto débil del sistema modelo. Adoptar un sistema como el descrito en el cuerpo del trabajo obligaría a la modificación del Estatuto de Autonomía en lo que se refiere a la prima provincial (art. 24 EACV) y para posibilitar la presentación de candidaturas individuales en las circunscripciones comarcales (art. 23.2 EACV). Sin embargo, no debería modificarse necesariamente el artículo 24 por lo que respecta a la circunscripción provincial, pues podría entenderse que permanece como unidad territorial básica de asignación de escaños, si bien la estabilidad y seguridad jurídica del nuevo sistema electoral agradecerían una actualización del mismo haciendo constar los distintos momentos de asignación de escaños.

Como es natural, una apuesta tan ambiciosa por un sistema electoral novedoso obligaría a grandes modificaciones en la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana. A mi entender, sería necesario reformular los siguientes artículos:

- Artículo 10 en lo relativo a la circunscripción. Debería hacer constar que la circunscripción electoral es la provincia, pues es en el nivel provincial en el que se presentan las listas electorales y, en última instancia, es en el nivel provincial en el que se asignan los escaños. Ha de complementarse con una referencia a los distritos comarcales uninominales y a la asignación de escaños en el nivel más amplio, autonómico.
- Artículo 11 en lo relativo a la distribución de escaños. Si se sigue el sistema proporcional personalizado se uniría con la explicación de la asignación de escaños en el artículo 12.
- Artículo 12 en lo relativo a la desaparición de la barrera electoral y la asignación de escaños.
- Artículo 26 en lo relativo a la presentación de candidaturas individuales independientes de los partidos.

A la hora de escoger las fórmulas electorales, mantendría la simpleza del sistema electoral, apostando por una fórmula mayoritaria clásica (*first past the post*) para los diputados comarcales y la fórmula D'Hondt para los diputados de lista que con magnitudes grandes funciona proporcionalmente sin apenas sesgo mayoritario.

El sistema electoral —considerado en sus estrictos términos— no conseguirá todos los objetivos propuestos por el Presidente de la Comunidad Autó-

noma, pues deberían operarse reformas en otras cuestiones del sistema institucional, como por ejemplo, las posibilidades de actuación de los diputados individualmente considerados en sede parlamentaria, el establecimiento de oficinas parlamentarias en las circunscripciones o la apertura de la elaboración de las candidaturas a los ciudadanos o, cuando menos, a los afiliados a los partidos.

V. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- AUBET, M. J.: *Ciudadanía y representatividad*, Ediciones Bellaterra, Barcelona, 2006.
- BARREIRO, B. y SÁNCHEZ-CUENCA, I.: «Las consecuencias electorales de la corrupción», *Historia y Política*, núm. 4, 2000, pp. 69-92.
- BENOIT, K.: «Hungary: Holding back the tiers», en Michael Gallagher, Paul Mitchell (eds.) *The politics of electoral systems*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 232-252.
- BLAIS, A.: «Introduction», en Andre Blais (ed.) *To keep or to change First past the post?*, Oxford University Press, Oxford, 2008, pp. 1-6.
- BOGDANOR, V.: «Introduction», en Vernon Bogdanos, David Butler (eds.) *Democracy and elections. Electoral systems and their political consequences*, Cambridge University Press, Cambridge, 1983, pp. 1-19.
- CAPO GIOL, J.: «Crítica i proposta per a un sistema electoral per Catalunya», en *Reflexions al voltant de la llei electoral catalana*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2002, pp. 55-66.
- EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW: *Code of good practice in electoral matters*, Estrasburgo, 2002.
- FERNÁNDEZ-VÁZQUEZ, P.; LAPUENTE GINÉ, V. y RIVERO RODRIGUEZ, G.: «Carencias en el control vertical y horizontal de la corrupción», en Joaquín Estefanía Moreira (ed.), *Informe Sobre la Democracia en España*, Fundación Alternativas, Madrid, 2011, pp. 199-224.
- GROTZ, F.: «El sistema proporcional de composició mixta d'Alemanya: Un model per a la reforma electoral?», en *Reflexions al voltant de la llei electoral catalana*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2002, pp. 7-18.
- KLINGEMANN, H.-D.: «The impact of political institutions», en Hans-Dieter Klingemann (ed.), *The comparative study of Electoral systems*, Oxford University Press, Oxford, 2009, pp. 3-27.
- MEMBRADO TENA, J. C.: «La división territorial valenciana: antecedentes, problemas y política de la Generalitat», *Investigaciones Geográficas*, núm. 59, 2013, pp. 5-24.
- PAÍS, E. EL: «¿Por qué hay tanta corrupción en España?», 2009, Ediciones El País, fecha de consulta 20 octubre 2014, en http://elpais.com/diario/2009/03/27/opinion/1238108412_850215.html.
- PÉREZ-MONEO, M.: *La selección de candidatos electorales en los partidos*, CEPC, Madrid, 2012, pp. 1-456.
- ROSE, R.: «Elections and electoral systems: choices and alternatives», en Vernon Bogdanor, David Butler (eds.), *Democracy and elections. Electoral systems*

- and their political consequences*, Cambridge University Press, Cambridge, 1983, pp. 20-45.
- SAALFELD, T.: «Germany: Stability and strategy in a mixed-member proportional system», en Michael Gallagher, Paul Mitchell (eds.), *The politics of electoral systems*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 209-229.
- SCHIEMANN, J. W.: «Hungary: Compromising midway on a mixed system», en Josep M. Colomer (ed.), *Handbook of electoral system choice*, Palgrave MacMillan, Nueva York, 2004, pp. 359-366.
- SHUGART, M. S.: «Inherent and contingent factors in reform initiation in plurality systems», en Andre Blais (ed.), *To keep or to change First past the post?*, Oxford University Press, Oxford, 2008, pp. 7-60.