

Trabajo Fin de Grado

Propuestas de reforma del sistema electoral español desde la perspectiva del sistema electoral alemán.

Autora

Carolina Castillo Lasierra

Directora

Eva Sáenz Royo

Facultad de Derecho

Año 2016

Contenido

LISTADO DE ABREVIATURAS	3
I. INTRODUCCIÓN	4
II. EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL Y LAS PRINCIPALES PROPUESTAS DE MEJORA.....	6
1. El sistema electoral español y el objetivo de la gobernabilidad	6
1.1. El pequeño tamaño de la circunscripción	6
1.2. La existencia de barrera electoral	8
2. El sistema electoral español y el objetivo de la representatividad.....	9
2.1 Posibles soluciones:	10
2.1.1 Listas abiertas.....	10
2.1.2 Desbloqueo de listas.....	11
2.1.3 La disminución del distrito electoral	12
3. El sistema electoral español y el objetivo de la proporcionalidad.....	13
III. SISTEMA ELECTORAL ALEMÁN.....	16
1. Introducción	16
2. Elementos del sistema.....	17
2.1 Doble papeleta.....	17
2.2 Circunscripciones electorales.....	18
a) <i>Länder</i>	18
b) Distritos.....	19
c) Circunscripción única.....	19
2.3 Método Saint – Lagüe	19
2.4 Votos excedentes	20
2.5 Barrera electoral.....	21
2.6 Asignación de escaños a las candidaturas	21
3. Valoración y conclusión del sistema	23

IV.	POSIBLE IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL EN ESPAÑA ...	25
1.	Introducción	25
2.	El tipo de circunscripción: provincial o autonómica	26
3.	Distribución de escaños por provincia	28
4.	Elaboración de distritos uninominales	31
5.	Posibles barreras electorales	32
6.	Mandatos excedentes	35
7.	Conclusión	36
V.	CONCLUSIONES GENERALES	38
VI.	FUENTES DOCUMENTALES	40
VII.	ANEXOS	42

LISTADO DE ABREVIATURAS

LOREG- Ley Orgánica de Régimen Electoral General

CE- Constitución Española

CDU- Unión Demócrata Cristiana

UCD- Unión de Centro Democrático

PP- Partido Popular.

PSOE- Partido Socialista Obrero Español.

UPyD- Unión Progreso y Democracia.

IU- Izquierda Unida.

CC- Coalición Canaria.

CiU- Convergència i Unió

ERC- Esquerra Republicana de Catalunya

PNV- Partido Nacionalista Vasco

CCAA- Comunidad Autónoma

UE- Unión europea

SL - Sainte-Lagüe

TC- Tribunal Constitucional

I. INTRODUCCIÓN

El trabajo expuesto sobre las siguientes líneas versará sobre cómo abordar una serie de reformas en el sistema electoral español para el Congreso de los Diputados, fijando mi atención y basando dichas reformas, principalmente, en el sistema electoral alemán para el Bundestag.

Lo cierto es que los medios de comunicación aluden de forma continuada a la desproporcionalidad e injusticia del sistema electoral español, proponiendo incluso, en algunas ocasiones, soluciones o mejoras. Una de las críticas a nuestro sistema más repetidas en los últimos años, es el diferente precio del escaño para las diferentes formaciones políticas. A modo de ejemplo, en las últimas elecciones, Izquierda Unida necesitó 461.000 sufragios para obtener un diputado mientras que el PNV es el partido que menos sufragios requiere para tener representación, 50.200 papeletas¹. Con la intención de solventar éste, y otros problemas, prácticamente todos los partidos políticos incluyeron en sus últimos programas electorales de 2105 propuestas de reforma del sistema electoral español para el Congreso.

El PP establece principalmente que la responsabilidad de gobernar debe asumirla el partido que recibe más votos. Dicho partido, se compromete al respeto constitucional y establece que solo podrá formar gobierno la candidatura más votada en España, con el objetivo de que no se pueda desbancar a la misma a través de coaliciones².

El PSOE por su parte habla de “incrementar la proporcionalidad del sistema electoral para el Congreso de los Diputados” y de “desbloquear las listas”³.

Podemos, el grupo de Pablo Iglesias, apuesta por la circunscripción autonómica como única base territorial para la asignación de diputados, con el objetivo de aumentar la proporcionalidad del sistema. En la misma línea proponen que el reparto de diputados

¹ http://politica.elpais.com/politica/2015/12/21/actualidad/1450685203_335811.html (consultado 16 Marzo 2016)

² Vid: www.pp.es/sites/default/files/documentos/programa2015.pdf , p. 141 (consultado el 9 marzo de 2016).

³ Vid: [ww.psoe.es/mediacontent/2015/11/PSOE_Programa_Electoral_2015.pdf](http://www.psoe.es/mediacontent/2015/11/PSOE_Programa_Electoral_2015.pdf) , p.42 (consultado el 9 de marzo de 2016).

entre las distintas CCAA se lleve a cabo de acuerdo con el peso de la población de las mismas⁴.

Por su parte, Ciudadanos pretende conseguir una reforma electoral inspirada en el modelo alemán, donde cada elector disponga de dos votos. El primero que decidirá de entre varios candidatos, a uno, para representar a una circunscripción unipersonal menor que la provincia, lo que obligaría a trazar nuevas circunscripciones en función de la población. De esta forma se escogerían a la mitad de los diputados, y a la otra mitad se escogerían a través de listas proporcionales desbloqueadas de cada partido, sin olvidar la barrera electoral del 3 %⁵.

Como se puede comprobar muchos partidos políticos abogan por reformas electorales en mayor o en menor medida. Esto suscitó mi atención y por ello basaré mi trabajo en analizar los elementos más conflictivos y discutidos de nuestro sistema electoral y plantearé posibles mejoras. Pero debemos tener en cuenta que la posible reforma electoral es, sin duda, una cuestión impregnada de conflictividad en donde es fácil ver “problemas sin solución” y no ver “soluciones sin problema”⁶.

Para abordar el trabajo, en primer lugar, haré un breve análisis del sistema electoral español para el Congreso y me detendré en sus elementos más discutidos y debatidos. En segundo lugar, procederé al análisis del sistema electoral alemán y la forma que ha tenido este sistema de abordar los problemas electorales planteados en España. Por último, abordaré la problemática sobre si se podría implantar un sistema alemán en España, de forma total o parcial. Adelanto ya que la implantación en España del sistema alemán en su totalidad sería muy difícil, por el contrario, quizá se podrían implantar algunos de sus elementos para mejorar los principales defectos de nuestro sistema.

⁴ Vid: <http://unpaiscontigo.es/wp-content/plugins/programa/data/programa-es.pdf>, p. 159 (consultado el 9 marzo de 2016).

⁵ Vid: <http://www.lasprovincias.es/elecciones/generales/201512/09/programa-electoral-ciudadanos-para-20151209101218.html>, p.17 (consultado el 9 de marzo de 2016).

⁶ Palabras expresas de Torres del Moral, citado en Prado Vidal, C., *El sistema electoral alemán y su posible implantación en España*, colección Ciencia Política de Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, p.9.

II. EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL Y LAS PRINCIPALES PROPUESTAS DE MEJORA

Tal y como establece Manuel Vázquez “se puede demostrar que no existe ningún sistema electoral satisfactorio cuando el número de alternativas sea más de dos”⁷. Y es que los sistemas electorales tienen básicamente tres objetivos: proporcionalidad, representatividad y gobernabilidad. La dificultad estriba en que la mejora de uno de estos objetivos va en detrimento de los demás. Lo que debe abordar el reto de la reforma electoral española es conseguir un equilibrio entre los tres. A continuación abordaré el comportamiento del sistema electoral español para el Congreso respecto a cada uno de los objetivos y las propuestas de mejora en cada apartado.

1. El sistema electoral español y el objetivo de la gobernabilidad

Nuestro sistema electoral nace en la transición política y tiene como uno de los objetivos principales la estabilidad gubernamental⁸. La gobernabilidad o estabilidad gubernamental es la situación en la que concurren un conjunto de factores favorables para la acción de gobierno. En España los elementos del sistema electoral que favorecen esa gobernabilidad en el ámbito nacional son el pequeño tamaño de la circunscripción y la barrera electoral.

1.1. El pequeño tamaño de la circunscripción

Una circunscripción electoral es el conjunto de electores pertenecientes a una unidad territorial a partir del cual se procede a la distribución de los escaños asignados en función de los votos emitidos. El tamaño, por su parte, representa el número de escaños aginados a la misma.

El pequeño número de escaños del Congreso (350 diputados: art. 68.1 CE y 162.1 LOREG) y el amplio número de distritos electorales (52: 161.1 LOREG) hace que el tamaño medio de cada distrito sea muy reducido (en torno a los 6 escaños por distrito). Así, por ejemplo, en las elecciones de 2011 más de la mitad (27 de 52) contaba con cinco o menos escaños. En las elecciones pasadas de 2015 veintiocho circunscripciones contaban con 5 o menos escaños. Las circunscripciones de Cádiz y Málaga eligen un

⁷ Lapuente, Vázquez, M., “¿Hay que cambiar el sistema electoral?”, Fundación Bernardo Aladren, Centro Arsenio Jimeno, 21 de enero de 2013, p.1

⁸ Lapuente, Vázquez, M., “¿Hay que cambiar...cit.,p.2

diputado más que en los anteriores comicios, mientras que las de Jaén y Valencia eligen uno menos (Anexo I)⁹.

El pequeño tamaño de la circunscripción provoca la sobrerrepresentación de los partidos mayoritarios, mientras que los votos de los partidos minoritarios quedan perdidos o malgastados. Hasta las elecciones de 2015 esto significó que el PP y el PSOE acapararon la mayor parte de los escaños, favoreciendo así a la gobernabilidad. En 2011 en Guadalajara, por ejemplo, el PP consiguió el 54% de los votos y dos de los tres escaños (el 67%), esto es, una sobrerrepresentación de casi 13 puntos; y el PSOE sumó el 27,7% de los votos y un escaño (el 33%), es decir, una sobrerrepresentación de 5 puntos. El resto de los votos a candidaturas, alrededor del 18%, quedó sin representación parlamentaria.

En las elecciones de diciembre de 2015, en Teruel el PP consiguió el 36.46 % de los votos y se llevó dos de los tres escaños de esta circunscripción, es decir, un 67 % de escaños, lo que supone una sobrerrepresentación de aproximadamente 30 puntos. El PSOE se llevó el otro escaño (33% de escaños) obteniendo el 25.64 % de los votos, es decir, obteniendo una sobrerrepresentación de 7 puntos porcentuales. Estos dos partidos representan sólo un 62 % de los votos, quedando el 38 % de los votos restantes perdidos, los cuales, estaban divididos principalmente entre Podemos (15.25 %) y Ciudadanos (14.72 %)¹⁰.

En las elecciones de 2011 y hasta las últimas elecciones de 2015, solamente dos eran los partidos mayoritarios, PP y PSOE. En 2011 el PP obtuvo un 44,63% de los votos, consiguiendo 186 escaños (53% de escaños), obteniendo 8 puntos de sobrerrepresentación a nivel nacional. Por su parte, el PSOE con el 28,76% de los votos obtuvo 110 escaños (31,4% de escaños), es decir, una sobrerrepresentación de 2,4 puntos. Sin embargo estos datos han cambiado de forma considerable en las últimas elecciones tras la aparición de nuevas fuerzas políticas.

El PP en 2015, que continuo siendo la fuerza más votada, obtuvo un porcentaje mucho menor de votos, en concreto el 28,72%, obteniendo 123 (35%) diputados. Tuvo una

⁹ <http://boe.es/boe/dias/2015/10/27/pdfs/BOE-A-2015-11505.pdf>. P.3 ,(consultado el 11 de marzo de 2016)

¹⁰ <http://resultados.elpais.com/elecciones/2015/generales/congreso/02/44.html>,(consultado el 11 marzo de 2016)

sobrerrepresentación de 6 puntos, dos puntos menos que en el 2011. El PSOE, por su parte, con el 22,01% de los votos y 90 escaños su sobrerrepresentación fue de 3,7 puntos (mayor que la del 2011). Como es sabido en los pasados comicios, dos son los nuevos partidos que han entrado con fuerza al parlamento español, Podemos y Ciudadanos. El primero de ellos, siendo la tercera fuerza más votada obtuvo el 20,66 % de los votos y 69 diputados (19,7 %), obteniendo una infrarrepresentación a nivel nacional de un punto aproximadamente. Por último, Ciudadanos obtuvo un 13,93% de los votos consiguiendo 40 escaños (11,4%) obteniendo una infrarrepresentación de 2.5 puntos¹¹ (Anexo II).

Si bien es cierto que el tamaño pequeño de las circunscripciones españolas da lugar a una desproporción en favor de los partidos políticos más grandes, dicho tamaño ha favorecido hasta 2015 una situación uniforme, de certidumbre y estabilidad, que ha evitado la atomización del parlamento y ha permitido la gobernabilidad. En las últimas elecciones, la atomización del parlamento ha sido mayor debido a que han sido cuatro los partidos que han obtenido un alto porcentaje de votos, perjudicando en este sentido la gobernabilidad.

1.2. La existencia de barrera electoral

La barrera electoral es la cantidad mínima de votos que debe superar un partido para formar parte del reparto de escaños. Con esta medida se evita la excesiva fragmentación parlamentaria, lo cual conllevaría una limitada capacidad funcional en el Parlamento producida por la dificultad para conseguir acuerdos. Dicha barrera electoral se sitúa en cada circunscripción en el 3 % de los votos para las elecciones al Congreso (art. 163.1.a LOREG). El TC establece que la finalidad de la barrera legal es la de «procurar, combinando incentivos y límites, que la proporcionalidad electoral sea compatible con el resultado de que la representación de los electores en tales Cámaras no sea en exceso fragmentaria, quedando encomendada a formaciones políticas de cierta relevancia» (STC 75/1985, FJ 5).

Los efectos de la barrera electoral en el Congreso de los Diputados son, sin embargo, limitados. Cuando un partido supera la barrera electoral no significa que automáticamente entre en el reparto efectivo de los escaños. De hecho, dado el pequeño

¹¹ <https://resultadosgenerales2015.interior.es/congreso/#/ES201512-CON-ES/ES>, (consultado el 11 marzo de 2016)

tamaño de la circunscripción para el Congreso es imposible obtener algún escaño con el 3% de los votos. Sólo puede tener algún efecto en circunscripciones grandes, como Madrid o Barcelona.

2. El sistema electoral español y el objetivo de la representatividad

Entendemos por representatividad el sentimiento o la sensación que tiene el ciudadano de estar representado por su Parlamento¹². Desde esta perspectiva, todo sistema electoral ha de tener como objetivo la representatividad, es decir, ha de generar la sensación de cercanía entre los representados y los representantes.

La democracia representativa está basada en el apoderamiento popular de representantes para que adopten decisiones, es decir, los representantes deben sustituir la voluntad del pueblo. En teoría, la relación entre representantes y representados está regida por la prohibición del mandato imperativo (art. 67.2 CE), o, lo que es lo mismo, por el mandato representativo, que es un mandato:

- Nacional: el diputado representa a la nación y no sólo a los que le han votado.
- General: posibilidad que tiene el representante de actuar por el pueblo en cualquier ocasión.
- Libre: en el sentido de que no está vinculado a las opiniones o instrucciones de sus electores.
- No responsable: debido a que no está sujeto a revocación por parte de los electores. Si el elector no está contento con la representación que está llevando a cabo el diputado al que otorgó la confianza, lo único que puede hacer es no votarle en las siguientes elecciones.

Este es el esquema del mandato representativo que vincula al parlamentario con el ciudadano. Una vez elegidos los diputados, en teoría, actúan con total autonomía y libertad. Sin embargo esta visión del mandato representativo ha ido decayendo hasta nuestros días, debido, principalmente al desarrollo de los partidos políticos, y es que la relación elector- diputado ha quedado escindida debido al partido político en dos¹³:

¹² Prado Vidal, C., *El sistema...*cit, p.16

¹³ GARCÍA PELAYO, M., *El Estado de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1986, pp. 35 y 36.

- Relación elector-partido: el elector ya no piensa tanto en el representante a la hora de depositar su voto, sino que piensa en el partido acorde a su ideología.
- Relación partido-diputado: que desvirtúa la autonomía y libertad de nuestro representante, ya que sus actos se ven condicionados por el partido.

Por tanto en la actualidad española parece que el diputado está más vinculado al partido que a sus representados y por tanto no se cumple el objetivo de cercanía entre representante y representado. Son los partidos políticos los que crean las listas electorales dependiendo por tanto de ellos la elección de los diputados. Esto tiene una consecuencia, y es que los diputados no tienen plena autonomía sino que se hayan vinculados al programa electoral del partido cuyas listas se presentó en las elecciones. Existe un mandato de partido que está alejando la esencia del mandato representativo dado que lo más común en España es votar al partido y no a las personas.

Esta fractura entre representantes y representados propia de las democracias de partidos queda agudizada por la forma de candidatura en las elecciones al Congreso de los Diputados. La forma de candidatura para el Congreso de los Diputados es la de lista cerrada y bloqueada (art. 163.1.e LOREG). Este tipo de lista no contribuye a acercar al elector y sus representantes¹⁴. Los electores votan a un grupo de candidatos previamente seleccionados por el partido en un orden preestablecido, y esto da lugar a que los candidatos trabajen sólo por el partido y no por sus electores. Una forma de aumentar la representatividad del sistema electoral y, con ello, alcanzar un mayor acercamiento entre representantes y representados sería modificando la forma de candidatura o disminuyendo el tamaño de la circunscripción. Veamos las ventajas e inconvenientes de cada una de estas soluciones.

2.1 Posibles soluciones:

2.1.1 Listas abiertas

Son aquellas que permiten al elector escoger candidatos de diferentes partidos y establecer su orden de preferencia entre ellos. Dichas listas favorecen una relación más directa entre electores y elegidos, pero también tienen una serie de desventajas.

¹⁴ Prado Vidal, C., *El sistema...*cit, p.34

En primer lugar ya existen en España las listas abiertas para el Senado y no se aprovechan. Por otra parte, en muchas circunscripciones para el Congreso sería imposible implantarlas debido principalmente a su gran tamaño, por ejemplo, en Madrid o Barcelona habría que hacer papeletas en las que apareciesen todos los nombres de centenares de candidatos que se presentan a las elecciones y los electores tendrían que señalar únicamente el nombre de 36 candidatos o 31 respectivamente. Esto daría lugar a dificultades técnicas insalvables¹⁵ ya que el grado de conocimiento de todos los candidatos no es suficiente además de que la dispersión del voto sería muy grande y el papel de los partidos quedaría muy disminuido. Por último se debe tener en cuenta que dichas listas pueden ser la apertura para un camino hacia la corrupción a través de redes clientelares. Teniendo en cuenta que el clientelismo es un intercambio de favores, de beneficios materiales, por votos al candidato que los suministra.

2.1.2 Desbloqueo de listas

Otra opción sería la introducción de las listas cerradas y no bloqueadas. Las listas desbloqueadas son aquellas en las cuales el elector vota a la lista presentada por un partido, pero el votante a su vez tiene la posibilidad de modificar, total o parcialmente, el orden de los candidatos preestablecido, es decir, el orden lo establece el elector.

Este tipo de listas aproximaría nuestro sistema al de la mayoría de los países Europeos, y probablemente tendría unos efectos positivos, ya que sirve para fomentar la participación política de los ciudadanos y así conseguir reprimir el sentimiento de falta de representatividad mencionado anteriormente.

Como son los propios electores los que muestran sus preferencias entre los candidatos que el partido propone en la lista cerrada, esto da lugar a que los votantes se fijen en las personas y no en los partidos y a que no haya candidatos poco preparados y mediocres entre las listas cerradas que pueden llegar a gobernar. Por lo que si adoptáramos esta opción, se reforzaría el mandato representativo en detrimento del mandato de partido.

Sin embargo este método también tiene una serie de desventajas:

- Clientelismo, en el mismo sentido que ocurre con las listas abiertas.

¹⁵ Prado Vidal, C., *El sistema...*cit, p.35

- Como los candidatos de un mismo partido compiten por el orden, puede dar lugar a tensiones internas.
- Escaso porcentaje de uso. Países como Italia han dejado de utilizar este método debido al escaso porcentaje de electores que hacía uso de esta posibilidad (menos del 5%)¹⁶, lo cual pone en manos de unos pocos la decisión de quien van a ser los representantes de la nación y en qué orden.

2.1.3 La disminución del distrito electoral

El acercamiento entre representantes y representados podría conseguirse a través de la disminución del distrito electoral¹⁷. Sin embargo, el amplio número de distritos electorales de tamaño reducido daría lugar a una mayor desproporcionalidad del sistema, ya que se favorece a los partidos más grandes, otorgando también cierta gobernabilidad como he explicado anteriormente. Lo normal es que cuanto mayor es la circunscripción mayor es la proporcionalidad.

También a través de las circunscripciones uninominales (aquellas que eligen solo a un diputado por mayoría) se consigue un mayor acercamiento del representante al electorado y un mejor reconocimiento de los candidatos por parte de los votantes. Sin embargo, instaurar estas circunscripciones en el sistema electoral español daría lugar a diversos problemas. Por un lado, se incentivaría el clientelismo y la corrupción. Por otra parte, se produciría una baja participación electoral debido a que siempre gana el partido mayoritario, no existe incentivo de voto si el partido al que se quiere apoyar es minoritario. Por último se producen una desproporcionalidad, y es que sólo se favorece al partido mayoritario.

Por tanto reduciendo el tamaño de la circunscripción o siendo esta uninominal, se conseguiría el objetivo de la representatividad y de la gobernabilidad, pero en detrimento de la proporcionalidad.

¹⁶ Prado Vidal, C., *El sistema...*cit, p.37

¹⁷ Lapuente, Vázquez, M., “¿Hay que cambiar...cit.,p.3

3. El sistema electoral español y el objetivo de la proporcionalidad.

Entendemos proporcionalidad por el reflejo a escala de la voluntad general¹⁸. Dos son los factores que alteran principalmente la proporcionalidad de nuestro sistema electoral: el sesgo mayoritario y el sesgo conservador.

El sesgo mayoritario¹⁹ que se debe principalmente al pequeño tamaño de la circunscripción que hace que los partidos minoritarios de ámbito nacional (cuyos votantes se encuentran dispersos en muchos distritos) obtengan menos escaños en proporción a los votos obtenidos, como por ejemplo IU, ya que los escaños se reparten entre los partidos mayoritarios. A modo de ejemplo, Alberto Garzón declaraba en la primera valoración de los resultados electorales del 20-D: "Necesitamos 400.000 votos para conseguir un escaño, otros 60.000". Además, al fijarse la provincia como circunscripción se favorece a las formaciones que presenten una mayor concentración de sus votos. Algo que es característico de los partidos nacionalistas (cuyos votantes se encuentran concentrados en una circunscripción o CCAA), que al defender prioritariamente los intereses de su Comunidad obtienen todos sus votos concentrados en ella, por lo que a pesar de tener una representación nula en el conjunto nacional consiguen tener un número de escaños elevado (en relación con sus votos). Por tanto el sistema electoral entra en contracción, y es que mientras a nivel nacional contiene obstáculos para la fragmentación, permite la fragmentación derivada del incremento del apoyo electoral a los partidos autonómicos o provinciales.

Una posible solución para evitar el peso de los nacionalismos sería aumentar la barrera electoral nacional²⁰. Sin embargo, además de la dudosa constitucionalidad debido a la desproporcionalidad que provocaría, no conseguiría el efecto esperado. Los partidos nacionalistas buscarían la forma de superar dicho obstáculo, por ejemplo se podrían asociar los partidos de varias CCAA para superar dicha barrera nacional.

El sesgo conservador (que refuerza al mayoritario) implica que la distribución de los escaños no se haga en proporción a la población. En España esta asignación para el Congreso de los Diputados es de dos escaños por circunscripción (además de Ceuta y

¹⁸ Prado Vidal, C., *El sistema...*cit, p.16

¹⁹ Montero, J.M., y Riera ,P., “El sistema electoral español: cuestiones de desproporcionalidad y de reforma”, P. 240

²⁰ Prado Vidal, C., *El sistema...*cit, p.16

Melilla que tienen un diputado cada una), y la distribución de los escaños adicionales se realiza entre las circunscripciones conforme al peso demográfico (art. 68.2 CE y 162.2 y 162.3 LOREG). Sin embargo la elevada desproporción inicial que se realiza respecto a este reparto, sin tener en cuenta la población, hace que el posterior reparto proporcional no corrija la desproporción inicial, y sea por ello también inadecuado.

El efecto que esto provoca es la ruptura del principio del voto igualitario. Por ejemplo, en las elecciones de 2011 un diputado del PSOE en Zaragoza costó 79.000 votos, y en Teruel 25.000 votos²¹. Este sesgo premia a los partidos que obtienen una representación en zonas con menor población y perjudica a los partidos en las circunscripciones con alta población. Esto da lugar a que si un partido no tiene el mismo porcentaje de votos que de escaños, el sesgo le ha favorecido o perjudicado. En base a esto los grandes partidos estarán sobrerrepresentados y los pequeños partidos a nivel nacional estarán infrarrepresentados, mientras que los partidos con bases de apoyo concentradas geográficamente (como los nacionalistas catalanes y vascos) reciben una representación proporcional²². Por ejemplo BILDU, en las pasadas elecciones obtuvo 2 diputados (0.5% de escaños), obteniendo un 0.8 % de los votos, como vemos algo proporcional²³.

Tal y como afirma Carlos Vidal, en realidad el sufragio universal debería ir unido al sufragio igualitario²⁴ en el sentido de que la influencia de cada votante sobre el resultado de la elección debiera ser la misma. Por ello el autor propone como solución, a mi juicio con razón, que se debería reducir el mínimo de los escaños por circunscripción a uno. Esto conlleva a que las provincias con menor población (como Soria), perdieran algún escaño, y los ganarían las provincias con más población, lo que daría lugar a un mayor equilibrio en el valor de los votos entre diferentes provincias y se mejoraría la proporcionalidad del sistema²⁵.

Por último, lo cierto es que la fórmula electoral D'Hondt contribuye en sí misma a una cierta desproporcionalidad del sistema electoral, pero el efecto de la magnitud de las

²¹ Lapuente, Vázquez, M., “¿Hay que cambiar...cit.,p.1

²² Casarramona Rondon, T., Toni, “El sesgo de participación en el sistema electoral español”, Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis), N.º 126, 2009,P.111

²³ <https://resultadosgenerales2015.interior.es/congreso/#/ES201512-CON-ES/ES>, 12 de marzo de 2016

²⁴ Prado Vidal, C., *El sistema...*cit, p.30

²⁵ Prado Vidal, C., *El sistema...*cit, p.31

circunscripciones es tan importante que deja en segundo plano a la fórmula electoral²⁶. Aun con todo se podría usar una fórmula más proporcional que la del sistema D'Hondt como por ejemplo la Sainte-Lagüe que es la fórmula alemana.

En definitiva, para mejorar la proporcionalidad del sistema español, podrían darse una serie de soluciones, no exentas de polémica²⁷:

- Aumentar el número de diputados a 400 (límite del art 68 de la CE): el número de escaños que se discutirían en cada en cada circunscripción también aumentaría y mejoraría la proporcionalidad, empeorando la representatividad y la gobernabilidad. Sin embargo, solo se daría un incremento máximo de 50 diputados que no sería lo suficientemente significativo como para solucionar el problema de proporcionalidad que se nos plantea.
- Circunscripciones más grandes, por ejemplo equivalentes a la CCAA, o el establecimiento de una circunscripción única en favor de los pequeños partidos. Sin embargo, esto daría lugar a una difícil gobernabilidad en el sentido de que el poder se dividiría entre muchos partidos, de modo que se hace muy difícil que algún partido obtenga un número de escaños suficiente como para gobernar de forma autosuficiente, y que tendría que estar constantemente pactando con otras formaciones para sacar adelante sus propuestas y cumplir con su programa. La barrera electoral se establece para favorecer a la gobernabilidad en detrimento del pluralismo partidista y la proporcionalidad.
- Otra posible solución sería un reparto de escaños sin reparto inicial y de forma proporcional a la población.

Por su parte, el TC considera que la proporcionalidad puede ser limitada en favor de otros objetivos como el de gobernabilidad²⁸ (STC 45/1992, de 2 de abril), porque, tal y como hemos podido comprobar, la mejora en alguno de los objetivos que ha de tener un sistema electoral conlleva el empeoramiento de alguno o algunos de los demás. Veamos las soluciones que a este respecto propone el sistema electoral alemán.

²⁶ Montero, J.M., y Riera ,P., “El sistema electoral...cit,p.239.

²⁷ Lapuente, Vázquez, M., “ ¿Hay que cambiar...cit.,p.3

²⁸ Montero, J.M., y Riera ,P., “El sistema electoral...cit,p.231.

III. SISTEMA ELECTORAL ALEMÁN

1. Introducción

El sistema alemán es un sistema basado en el principio de representación proporcional, y no un sistema mixto, debido a que el resultado final no se ve afectado por el principio de representación mayoritario²⁹. En concreto Alemania utiliza un el tipo de representación proporcional personalizada como sistema electoral³⁰. Este sistema está altamente valorado debido a:

- Una relación proporcional entre votos y escaños
- Concentración en el comportamiento electoral y en el sistema de partidos, seguido de un incremento de la estabilidad política, a través del establecimiento de una barrera electoral del 5 %.
- Posibilidad para el votante de elegir no solo entre partidos, sino también entre personas de manera que influyen en la composición del parlamento.
- Sencillez y transparencia del sistema

En Alemania por tanto, se combina el principio de representación proporcional, que determina la composición del parlamento, con la regla decisoria de la mayoría relativa que se da para la mitad de los escaños en función de un voto personal. Por tanto queda claro que el sistema electoral es muy proporcional, salvo en un caso: cuando surgen los escaños excedentes (más tarde atenderé a esta cuestión).

El sistema electoral alemán es objeto de estudio por parte de nuestro país por ser un modelo de referencia mundial en el que algunos partidos políticos, como Ciudadanos, han puesto su atención manifestando el deseo de adaptarlo a nuestro país debido a que resuelve los tres problemas antes citados: la proporcionalidad, gobernabilidad y representatividad, de la mejor forma posible³¹:

Para subsanar el problema de representatividad se establece el sistema de doble papeleta en el cual al votante se le permite elegir a un candidato concreto de los que se presentan en su distrito (además de que elige una lista cerrada de candidatos pertenecientes a un

²⁹ Prado Vidal, C., *El sistema...cit*, p.50

³⁰ Nohlen, D., *El tribunal constitucional federal de Alemania y el sistema electoral en una perspectiva comparada*, Alemania, 2015, p. 487

³¹ Lapuente, Vázquez, M., y Seral, Jiménez, P., “ El nuevo modelo de reparto de escaños en el sistema electoral alemán”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 7, Zaragoza, 2014, p.108

partido). Esto provoca un resultado satisfactorio entre los votantes, porque se establece una cierta relación entre el diputado elegido y sus electores, aunque no siempre es así.

La proporcionalidad se consigue a través de:

- Los 598 escaños iniciales del *Bundestag* se asignan de manera proporcional a la población en cada *Land*.
- Los escaños de cada *Land* se reparten entre los partidos de forma proporcional a los votos, descontando los escaños obtenidos por ese partido por el primer voto.
- Se utiliza el método Sainte-Laguë para asignar los repartos proporcionales.

Por último el problema de gobernabilidad se corrige debido a la barrera electoral del 5%, de forma que no se tendrán en cuenta los partidos que obtengan el menos del 5% del total de los votos a nivel nacional.

Por su parte el TC Federal defiende la representación proporcional y con ello la igualdad general, en el sentido de la igualdad en el valor numérico de los votos y también en el valor de logro de ellos, si bien es consciente de que esta igualdad se ve violada por la barrera electoral.

2. Elementos del sistema

2.1 Doble papeleta

El elector alemán dispone de dos votos, en una sola papeleta; el Primer voto y el Segundo voto. Con el primero se vota a un candidato individual en su distrito uninominal, vence aquel candidato que obtiene mayoría relativa en su distrito. En relación con este primer voto, cabe mencionar, que Alemania se divide en un número de distritos uninominales equivalentes a la mitad de los escaños (299). Con el segundo se vota a una lista cerrada bloqueada (como las españolas), de partido en su circunscripción, que es el *Land* en el que este censado (Alemania se divide en 16 *Länder*) y al que pertenece el distrito uninominal en el que vota. (Anexo III)

El elector puede hacer uso de los dos votos, o de uno solo, también tiene la posibilidad de votar en sentido contrario, es decir, votar al candidato de un partido y votar a la lista de otro partido.

De esta forma el elector a través sobre todo del primer voto, tiene garantizado el sentimiento de representatividad política solventando así este problema, ya que el elector tiene la sensación de que los parlamentarios elegidos por distritos tienen un mayor compromiso con los ciudadanos que lo han elegido, que con el partido. No debemos olvidar que el partido seguiría teniendo un gran poder para confeccionar las listas.

Sin embargo, no todo son ventajas en este método, y sale a relucir un problema que se produce con frecuencia³². Es muy común que los partidos pequeños hagan campaña solamente para conseguir los segundos votos, ya que serán los decisivos a la hora de superar la barrera electoral y además, son conocedores de sus dificultades para ganar en los distritos uninominales. Por otra parte los electores también son conscientes de que votar a los partidos minoritarios en los primeros votos sería un voto perdido o inútil.

Por esto se producen los votos divididos, que significa votar en un sentido en la circunscripción uninominal y votar en otro sentido (a otro partido) en la lista cerrada de cada *Land*. Además no sólo los pequeños partidos fomentan esto, sino también los grandes partidos para que sus posibles coaligados superen la barrera del 5 %.

Surge así el llamado voto táctico: que consiste en dar el voto directo a quien este mejor situado para llevarse el mandato único del distrito, aunque no sea del propio partido sino de los posibles coaligados y votar en cambio al partido propio en la lista cerrada para superar la barrera y sacar más diputados.³³

2.2 Circunscripciones electorales³⁴

a) *Länder*

El Estado de Alemania se divide en 16 *Länder*, y cada uno de ellos constituye una circunscripción electoral. Los 598 escaños del Parlamento se asignan a estas circunscripciones de manera proporcional a la población de cada *Land*, siguiendo la fórmula SL. Los partidos compiten mediante la presentación de listas de candidatos por los escaños asignados a la circunscripción.

³² Prado Vidal, C., *El sistema...*cit, p.54

³³ Prado Vidal, C., “El sistema electoral alemán como modelo: ventajas e inconvenientes” p.224

³⁴ Lapuente, Vázquez, M., y Seral, Jiménez, P., “ El nuevo modelo...cit, P.112

b) Distritos

La RFA se subdivide en 299 distritos electorales, dichos distritos se reparten entre los Länder de forma proporcional a su población y siguiendo el método SL. Según la sección 3 de la Ley electoral alemana, no debe haber una diferencia superior al 15 % en el tamaño de los distritos electorales, y en ningún caso se puede superar una diferencia del 25 %. Cada distrito constituye una circunscripción electoral donde los candidatos compiten entre sí para la obtención del único escaño del distrito.

Lo normal sería que los escaños que correspondiesen a cada *Land*, conforme al reparto realizado en función de criterios proporcionales, supusiese el doble del número de distritos uninominales. Sin embargo y tal y como muestra el Anexo IV, esto no siempre ocurre así, debido a que puede haber pequeñas variaciones en las poblaciones que no sean suficientes para modificar los límites de los distritos, pero que si influyan en el resultado global de cada *Land*, asignando algún escaño más a estos.

c) Circunscripción única

Todo el territorio alemán actúa como una circunscripción única en la que los partidos compiten por el reparto de la totalidad de los escaños iniciales más aquellos que se agregan a lo largo del proceso electoral. Por ejemplo para pasar la barrera electoral se contabilizan los votos a nivel nacional, o el reparto de escaños una vez sumados los excedentes se hace a nivel nacional.

En el fondo la circunscripción inicial es el Land, mientras que las otras dos actúan con carácter auxiliar para el proceso de asignación de escaños a candidaturas.

2.3 Método Saint – Lagüe

A través de esta fórmula electoral, el número de escaños atribuidos a cada lista se determina dividiendo el número de votos total de las candidaturas que han superado más del 5 %, entre un divisor, de forma que la suma de los cocientes sea igual al número de escaños a repartir. El divisor usado es más proporcional que el del método D’Hont, debido a que en este sistema los divisores se redondean a la baja, mientras que en el sistema SL se redondea a la alza o a la baja en función de lo que interesa³⁵. En general el método SL favorecería a los partidos más pequeños en detrimento de los más

³⁵ Lapuente, Vázquez, M., y Seral, Jiménez, P., “A vueltas con el sistema D’Hont” El Periódico, 31 de mayo de 2015, p.14.

votados, pero las diferencias entre ambos métodos tampoco son muy acusadas. De hecho aplicando el método SL a las últimas elecciones autonómicas de Aragón, por ejemplo, en Zaragoza, habría aumentado un diputado IU y otro Ciudadanos en detrimento de un diputado del PP y uno del PSOE.

El procedimiento que se sigue en el método SL para encontrar el divisor adecuado es el siguiente:

1. Se divide el número de votos entre el número de escaños, obteniendo un primer divisor.
2. Se dividen los votos de cada partido por ese divisor, si la suma de los cocientes (redondeados de la forma tradicional, si es 0,5 se redondean según convenga) coincide con el número de escaños no habrá que seguir.
3. Sin embargo si la suma de cocientes no coincide, a dichos cocientes redondeados se suma o se resta 0,5 según convenga para obtener un divisor adecuado (Anexo V). Si el divisor inicial produce más escaños de los que hay, entonces el divisor se incrementa y si produce menos, se debe reducir el divisor para que aumenten.
4. Se hace el reparto de la misma forma pero con el nuevo divisor y la suma de cocientes debe coincidir con los escaños a repartir.

En el Anexo V se establece un ejemplo detallado sobre cómo se reparten 5 escaños en Bremen en 2013.

2.4 Votos excedentes

Los votos excedentes se producen en el supuesto en el que los escaños de un partido obtenidos por el primer voto superen a los escaños que les corresponden de forma proporcional a través de los segundos votos, lo cual origina un aumento de escaños al Parlamento para respetar los directos. Sin embargo esta cuestión ha estado siempre impregnada de polémica, y es que los escaños excedentes pueden llegar a provocar que un partido que haya obtenido menos votos que otro, logre una mayoría parlamentaria. De hecho en las elecciones de 2009 Ángela Merkel fue presidenta gracias a 24 escaños excedentes ya que fue elegida con 323 votos y eran necesarios 312³⁶.

³⁶ Prado Vidal, C., “El sistema electoral como modelo...cit., p.223

Además estos escaños provocan el “peso negativo del voto”, en el sentido de que se convence a la gente para que voten directamente a un candidato mayoritario y en la lista cerrada que se vote menos, con el objetivo de conseguir estos escaños excedentes.³⁷

El TC ordenó que se corrigiera este defecto y se creó una nueva ley electoral en 2013 para la distribución de estos escaños excedentes (que luego explicaré), de forma que no sólo beneficien a aquellos partidos que los consiguen.

2.5 Barrera electoral

En Alemania hay una barrera legal de representación inicial de un 5 % a nivel nacional, para poder entrar en la distribución de escaños. Dicha barrera no se aplica si el partido ha obtenido tres escaños directos (a través del primer voto). En todo caso quien vence en un distrito ocupa un escaño en la cámara. Esta barrera ha sido objeto de polémica continua en Alemania, puesto que se ha dicho que lesiona la igualdad de voto, en el sentido del peso igual de todos los votos de los alemanes³⁸. El TC sin embargo alega que esta excepción al principio de sufragio igualitario es admisible para evitar los partidos de poca envergadura y garantizar así, una mínima capacidad funcional del Parlamento.

En todo caso admite la vía alternativa de tres mandatos directos para entrar el reparto porque considera que los partidos que tengan apoyo en territorios determinados deben tener facilidades para entrar al reparto, que un partido con el mismo número de votos pero más dispersos en todo el territorio nacional³⁹.

2.6 Asignación de escaños a las candidaturas

Recordemos en primer lugar que los 598 escaños son asignados de forma proporcional a la población entre los Länder. Para hacer la asignación de los escaños a candidatos se establecen las siguientes fases:

Fase 1: en función de los primeros votos obtenidos por cada distrito se elige al candidato más votado en cada uno de ellos. Estos candidatos o escaños obtenidos se agrupan por *Land* y partido.

³⁷ Lapuente, Vázquez, M., y Seral, Jiménez, P., “El nuevo modelo...cit, P.109

³⁸ Prado Vidal, C., “El sistema electoral como modelo...cit., p.225

³⁹ Prado Vidal, C., “El sistema electoral como modelo...cit., p.226

Fase 2: se suman los segundos votos de cada partido sumando los obtenidos en los *Länder*. Para cada partido se calcula el porcentaje sobre el total de votos a partidos, y sólo se tendrán en cuenta en el reparto de escaños aquellos que sumen al menos el 5 % de los votos, o bien que hayan obtenido tres escaños por el método anterior.

Fase 3: Considerando únicamente los partidos que hayan superado la barrera electoral del 5 %, o bien que hayan obtenido tres escaños en la fase 1, a través de sus segundos votos se reparten en cada *Land*, mediante la fórmula SL, los escaños que han sido previamente distribuidos (Anexo V). En esta fase se compara los escaños obtenidos por los primeros y segundos votos (en cada partido y *Land*) haciendo hincapié en aquellos casos en los que los primeros superan a los segundos, surgiendo los escaños excedentes (Anexo VI).

Fase 4: el número de escaños excedentes aumenta el número inicial de escaños (598). Con la nueva reforma de la ley electoral en febrero de 2013 (por primera vez en efecto en las elecciones de septiembre de 2013)⁴⁰ se introdujo una plena compensación proporcional de los mandatos excedentes. Esto significa que se suman los escaños excedentes a los iniciales y se vuelven a repartir todos ellos de forma proporcional mediante la fórmula SL entre los partidos, de forma que no se quede cada partido con sus escaños excedentes sino que se reparten entre todos los partidos para garantizar la proporcionalidad (Anexo VI). Además el nuevo reparto no podrá perjudicar a ningún partido, es decir, no se le podrán asignar menos escaños de los que obtuvo con el primer reparto, de ser así, se realizará un nuevo reparto que provocará un nuevo aumento de los escaños⁴¹.

Fase 5: los escaños otorgados en la fase anterior para cada partido, se distribuyen entre sus listas en cada *Land* proporcionalmente a los votos obtenidos en ellas, a través del método SL, respetando los primeros votos. Una vez que se tienen los escaños correspondientes a los primeros votos y segundos, en cada *Land* se coge el máximo de entre estos y se suman, si sobrepasan o no llegan a los escaños a repartir del partido tendrán que repetir el mismo procedimiento con nuevos divisores hasta que el resultado coincida con el número de escaños a repartir. (Anexo VII).

⁴⁰ Nohlen, D., *El tribunal...*cit, p. 488

⁴¹ Lapuente, Vázquez, M., y Seral, Jiménez, P., “ El nuevo modelo...”cit, p.115

Por último se asigna un escaño a cada uno de los candidatos vendedor en su distrito, mientras el resto se asignan a los candidatos establecidos en el orden de las listas de cada *Land*.

3. Valoración y conclusión del sistema

Los efectos del sistema electoral pueden resumirse en tres: proporcionalidad (votos-escaños), representatividad y concentración sobre el sistema de partidos⁴².

El voto primero garantiza la relación entre los votantes y sus representantes y establece un grado de satisfacción del elector al poder elegir a su representante, en contra de lo que sucede en el sistema español. Sin embargo en los últimos años se está desvirtuando por el voto tácito ya que en muchas ocasiones se fomenta la división del voto para que aparezcan escaños excedentes.

Estos escaños han existido desde los inicios de este sistema electoral, sin embargo han aumentado de forma considerable en los últimos años. Con el nuevo reparto proporcional de dichos escaños el segundo incremento de escaños se realiza para “compensar las distorsiones del primer incremento y crear un sistema altamente proporcional”⁴³. Por tanto el incremento de escaños se reparte de forma proporcional a los votos obtenidos por cada partido, manteniendo la proporcionalidad pese a la doble papeleta o a los posibles escaños excedentes. No es posible con la nueva reforma que una disminución de votos para un partido le suponga un incremento en el número de escaños (peso negativo del voto).

Considerando los datos a nivel nacional el coste de votos por escaño se sitúa entre 57.921 y 58.683 una diferencia del 1.3 %, mientras en España se da una diferencia de hasta el 375%⁴⁴.

Sin embargo pese a que la proporcionalidad de este sistema es clara, debemos tener en cuenta que aunque los 598 escaños iniciales se repartan en función de la población, los posteriores incrementos no utilizan en su reparto el peso de la población. Por tanto es el

⁴² Prado Vidal, C., *El sistema...*cit, p.77

⁴³ Dieter Nohlen, en el seminario: "Instituciones y sistema electoral. El sistema electoral español y el modelo alemán"29 de octubre de 2013, Palacio de la Aljafería de Zaragoza, citado en Lapuente, Vázquez, M., y Seral, Jiménez, P., “ El nuevo modelo...cit, p.118.

⁴⁴ Lapuente, Vázquez, M., y Seral, Jiménez, P., “ El nuevo modelo...cit, p.119

sistema alemán se da preferencia a la proporcionalidad escaños-votos que a la proporcionalidad de escaños por población.

Por último, destacar que la barrera electoral también incide sobre esta lograda proporcionalidad, pero sin embargo es necesaria, según el TC, para garantizar que los gobiernos de coalición sean estables y considerados legítimos por el electorado⁴⁵.

Como hemos comprobado, lo cierto es que en el sistema alemán los tres objetivos fundamentales (proporcionalidad, representatividad y gobernabilidad), conviven de una forma equilibrada.

⁴⁵ Prado Vidal, C., *El sistema...*cit, p.79

IV. POSIBLE IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL EN ESPAÑA

1. Introducción

Tomar como modelo el sistema electoral alemán en España ha resultado ser una idea recurrentemente propuesta, no solo a nivel político, sino también académico o social. También otros países de la UE se plantean transformar su sistema electoral fijando la mirada en el alemán, debido a las buenas características que tiene. Sin embargo esta solución no es tan fácil.

En primer lugar se debe aclarar que la implantación integra de un sistema electoral arraigado a un país en otro país es muy difícil, y es que los sistemas electorales se adaptan al entorno a las condiciones y al terreno del país en el que se está aplicando. Además no podemos perder de vista que los sistemas electorales de un país surgen por numerosos factores históricos, sociológicos, políticos... En Alemania su sistema electoral se implantó a raíz de un contexto histórico difícil y con la necesidad de reconstruir el país, tras haber sido Hitler derrotado en la Segunda Guerra Mundial⁴⁶. Se consultó a los partidos que sobrevivían en el momento, pidiendo la mayoría de ellos un sistema proporcional (menos CDU que pedía una estabilidad). Por ello se decidió escoger el sistema de representación proporcional personalizada ya que este sistema incentiva una construcción de coaliciones, así como el consenso, compromiso y la cooperación de valores que corresponden a una cultura de posguerra. Además desde entonces hasta nuestros días, no se ha modificado ningún elemento sustancial de dicho sistema, pero eso sí, se ha ido reformando constantemente conforme se han ido detectando los problemas.

Sin embargo, el sistema electoral español surge en un contexto histórico, social, y político muy diferente. Tras la muerte de Franco la ley electoral fue decidida por el Gobierno de Adolfo Suarez entre 1976 y 1977. El resultado fue una ley electoral que favorece, como hemos visto, a los partidos mayoritarios y por ello estaban de acuerdo UCD y PSOE. Nuestra ley electoral tampoco ha sido objeto de modificación desde entonces.

⁴⁶ Prado Vidal, C., *El sistema...*cit, p.125

Debido a los diferentes contextos en los que surgen los sistemas electorales una implantación del sistema alemán en su conjunto podría ser un error, y por ello Carlos Vidal Prado, apuesta por estudiar los diferentes elementos del sistema alemán y ver cuáles de ellos pueden tener cabida en el sistema electoral español. En concreto dice “no es nada fácil llevar a cabo un trasplante del sistema desde un organismo como el alemán al español, puesto que alguno de sus elementos podría provocar un rechazo”⁴⁷

La implantación de dicho sistema alemán tiene diversas dificultades técnicas y jurídicas en función de cuantos sean los elementos que se implanten. Pasare a explicar cada uno de los elementos que se podrían implantar en el sistema electoral español del Congreso.

2. El tipo de circunscripción: provincial o autonómica

La primera cuestión que hay que abordar es cómo se establecerían las circunscripciones españolas aplicando el sistema alemán para las elecciones al Congreso. Pues bien, si aplicásemos el sistema alemán sin modificación las circunscripciones tendrían que pasar a ser las Comunidades Autónomas lo que equivaldría a los *Länder* alemanes, en donde se votaría a través del segundo voto a las listas cerradas y bloqueadas de cada partido. Además habría que crear un número de distritos uninominales equivalente a la mitad de los diputados (175), para que fueran elegidos la mitad de candidatos al Parlamento a través del primer voto y estos se restarían a los escaños obtenidos a través de los segundos votos en las listas territoriales.

De aquí surge un primer y esencial problema, y es que sería necesaria la reforma de la Constitución para modificar la circunscripción ya que tal y como establece el art 68.2 CE, la circunscripción española es la provincia.

Lo cierto es que hay partidos políticos que abogan por esta reforma, como por ejemplo Podemos. Dicha reforma consistiría en cambiar el art 68.2 CE y establecer que la circunscripción española es la Comunidad Autónoma. De esta forma obtendríamos 17 circunscripciones además de Ceuta y Melilla. El reparto de los 348 escaños en base al sistema Alemán se produciría en función de la población de dichas CCAA sin necesidad de establecer mínimos, y digo 348 porque un escaño se asignaría a Ceuta y Melilla como en la actualidad con el objetivo de que no queden sin representación.

⁴⁷ Prado Vidal, C., *El sistema...*cit, p.81

Cuanto más grande es la circunscripción mejor es la proporcionalidad, y es que el tamaño medio de cada una de ellas se vería incrementado en torno a los 20 escaños por distrito, siendo en la actualidad de 6. Gracias a esto, la multitud de votos perdidos que en la actualidad se producen en las provincias por tener estas un tamaño reducido podrían llegar a conseguir la obtención de escaños de forma que los partidos minoritarios quizá llegaran a obtener el mínimo para conseguir representación en la CCAA. El peso territorial del sistema electoral se vería minorado a través de esta solución y los resultados se modificarían de manera significativa, en detrimento de los grandes partidos, y a favor de los partidos minoritarios si aplicáramos el sistema electoral español. Aumentaría la proporcionalidad, pero en detrimento de la gobernabilidad.

Sin embargo con el sistema Alemán al hacerse el reparto final de los escaños sobre la suma de todos los votos obtenidos en todas las circunscripciones, daría igual que estas fueran provinciales o autonómicas. Si bien es cierto que el reparto inicial de escaños sería mucho más proporcional a la población, además de que todas las CCAA obtendrían representación sin necesidad de establecer mínimos forzosos (excepto Ceuta y Melilla). Es decir, las CCAA estarían de forma adecuada representadas en el Parlamento por un número de diputados acorde con su población, independientemente del partido fueran. Por tanto esta medida podría influir en el reparto interno de escaños por circunscripciones, pero no en el número de escaños obtenidos por cada partido⁴⁸.

Sin embargo, en opinión de Carlos Vidal⁴⁹, se debe evitar esta reforma constitucional, y para ello considera que no se debe aplicar en bloque el sistema alemán, sino que debemos adaptarlo a nuestras condiciones electorales, es decir, apuesta por mantener la provincia como circunscripción.

De esta forma se sustituirían las *Landeslisten* por las listas provinciales, conllevando esto a que cada partido estaría representado en listas cerradas y bloqueadas en cada provincia (como ahora).

Por tanto los escaños que consigue cada partido (incluidos los excedentes) se repartirían entre las circunscripciones y de igual modo que en Alemania se lleva a cabo este

⁴⁸ Prado Vidal, C., “El sistema electoral como modelo...cit., p.228

⁴⁹ Prado Vidal, C., *El sistema...*cit, p.82

segundo reparto en cada *Land* en función de los votos obtenidos por el partido (Anexo VII), en España podría hacerse lo mismo en cada provincia utilizando la fórmula SL. Esto supone que partidos nacionalistas y regionalistas que sólo se presenten en tres o cuatro circunscripciones tendrían todos sus escaños en esas provincias, siempre que hayan superado la barrera electoral.

En consecuencia, el sistema electoral alemán basado en una circunscripción como provincia respeta el art 68.2 CE y no sólo ese, sino también el art 68.3 que establece “la elección se verificará en criterios de representación proporcional”. En base a esto último considera que se aplica la representación proporcional en base a la circunscripción en las que se presentan la listas cerradas (*Land* y en este caso la provincia). Al hacerse la distribución de escaños a nivel estatal la proporcionalidad es la misma para todos, y ya no habría diferencias entre, por ejemplo, el PP e IU, por un lado, y entre los nacionalismos por otro. No debemos olvidar que si existiese la barrera de 5% alemana, algunos de estos partidos encontrarían dificultades para acceder al Parlamento.

La implantación de la provincia como circunscripción no resuelve el problema del trazado de los distritos, pero sí el de la reforma constitucional. Además, aplicando el sistema alemán el cambio de circunscripción provincial por la autonómica no provocaría cambios en el resultado final del reparto de escaños.

3. Distribución de escaños por provincia

Con el actual sistema electoral español, no se respeta la proporcionalidad en la mayoría de circunscripciones por el pequeño tamaño de las mismas. Las más pequeñas, con menos de cinco escaños⁵⁰, no tienen representación proporcional sino más bien mayoritaria. Pues bien, la dificultad para adaptar el sistema alemán al español a través de la circunscripción como provincia se encuentra precisamente en dichas provincias o circunscripciones de reducido tamaño, ya que al hacerse un reparto proporcional de escaños entre provincias, estas últimas quedarían sin representación.

La distribución de escaños inicial entre los *Länder* es proporcional a la población y se modifica en función de las variaciones que hay del peso demográfico entre unas elecciones y otras. En España ocurre lo mismo pero con la diferencia de que la LOREG establece un mínimo provincial de dos escaños, introduciendo así una gran

⁵⁰ Prado Vidal, C., *El sistema...*cit, p.94

desproporcionalidad en el sistema. Si aplicáramos el modelo alemán, aplicando la proporcionalidad a través de la fórmula SL en el reparto de escaños en función de la población, nos podríamos encontrar con que algunas circunscripciones provinciales se quedarían sin representación.

Sin embargo, podrían mantener su representación por medio del candidato elegido en el distrito uninominal. Para superar este problema podría haber dos soluciones⁵¹:

Incrementar el número de diputados a 400: se respetaría así el límite de la Constitución y además se encontraría la solución ya que todas las provincias quedarían representadas, aunque puede que Huesca, Teruel o Soria sólo tuvieran un escaño. No obstante, si tal y como señala la Constitución en su artículo 68.2, todas las provincias tienen que tener una representación mínima de un diputado, no podríamos hacer frente al problema de los escaños excedentes del mismo modo que lo hace Alemania (incrementando el número de diputados), porque no podría superarse el límite constitucional de 400.

Mínimo provincial de un diputado (art. 68.2 CE): Esta exigencia constitucional puede cumplirse a través de los distritos uninominales de todas las provincias. Por tanto, en segundo lugar, se podría imponer un sistema similar al de Ceuta y Melilla para las provincias que tengan una baja población, es decir, el representante de esas circunscripciones sería únicamente el candidato elegido en el distrito uninominal. A través del sistema de doble papeleta, con los primeros votos se determinaría al diputado del distrito uninominal, y los segundos votos no se perderían sino que se acumularían al total de votos estatales del partido político. El vencedor del distrito ocupará en todo caso su escaño en el Parlamento, aunque proporcionalmente no le corresponda dicho escaño al partido en función del reparto nacional. De esta forma se restaría del total que corresponde a cada partido el escaño que haya logrado ese partido en las circunscripciones que elegirían sólo a un diputado.

Aplicando el mínimo de un diputado, el reparto de escaños (en función de la población y aplicando la fórmula SL como en Alemania) a elegir por Madrid o Barcelona en 2011

⁵¹ Prado Vidal, C., *El sistema...*cit, p.96

hubiese sido 54 y 38 respectivamente, y Ávila, Ceuta, Melilla, Segovia, Soria y Teruel tendrían solamente un diputado⁵².

Los escaños atribuidos a alguna de éstas (Soria, Ceuta y Melilla), son en realidad escaños que pierden otras localidades más pobladas y que podrían optar a conseguirlos con anterioridad a ellas. El problema planteado para estas tres circunscripciones se plantea a la larga para otras como Teruel debido a la evolución de la población. Pero si se quiere seguir respetando la representación mínima en cada provincia tal y como establece el art 68.2 CE, se debe respetar este mecanismo corrector (que las provincias con un diputado lo elijan a través de los primeros votos, pero que los segundos se contabilicen a nivel nacional).

Otro efecto de esta modificación electoral sería que circunscripciones como Vizcaya o Guipúzcoa quedaría representado por un número de diputados reducido. Por una parte, dichas circunscripciones perderían relevancia en el reparto de escaños internos de cada partido. Por otra parte, la victoria de candidatos nacionalistas en los distritos uninominales les otorgaría directamente algún escaño, sin obtener escaño alguno en el reparto proporcional a nivel nacional. Por ello habría que revisar los escaños de los demás partidos para que no se supere los 350 diputados o bien se debería incrementar el número de estos como escaños excedentes como se hace en Alemania, además de que si obtienen tres mandatos directos, entran en el reparto general.

Esta distribución de escaños provincial es necesaria para que la fórmula SL y en general el sistema alemán funcione de forma adecuada en España, respetando además la Constitución. Es un mecanismo de proporcionalidad que consigue que ninguno de sus elementos suponga una excesiva rectificación del criterio proporcional y por ello los escaños asignados a provincias como Soria que no tendrían ninguno en proporción a la población se deben justificar a través de los dos métodos explicados (o aumentar el número de diputados o restando el diputado del total que le corresponden al partido)⁵³.

Una ventaja de implantar la circunscripción autonómica sería que no tendríamos que recurrir a estos mecanismos por el mero hecho de que se obtendría representación en todas ellas (sin contar Ceuta y Melilla).

⁵² Prado Vidal, C., *El sistema...*cit, p.117

⁵³ Prado Vidal, C., *El sistema...*cit, p.116

4. Elaboración de distritos uninominales

Como ya hemos avanzado, la mitad de escaños (175) se determinaría en función de los segundos votos a las listas de cada *Land*, en el caso de España a cada provincia. La otra mitad de diputados se eligen en los 175 distritos en los que se dividiría España, en los cuales cada partido puede presentar un candidato individual. Dicho candidato será elegido por mayoría relativa en cada uno de los distritos.

El problema radica en la delimitación de los distritos, ya que puede plantear problemas técnicos importantes. El reparto de escaños, como hemos visto, se haría de forma proporcional a la población de cada circunscripción, por ello habría que establecer un criterio que nos garantizase que no hubiera diferencias de proporcionalidad demasiado grandes entre las circunscripciones y los distritos. En base a esto, en Alemania lo normal es que la circunscripción tenga un número de escaños equivalente al doble de los distritos uninominales que le corresponden a esa circunscripción (Anexo IV). Por tanto, es fundamental que se logre en el reparto de distritos una distribución igualitaria y proporcional, respetando la norma alemana que establece que no debe haber una diferencia superior al 15 % en el tamaño de los distritos electorales, y en ningún caso se puede superar una diferencia del 25 %.⁵⁴

Pero las cosas se complican al partir de una circunscripción muy distinta de la alemana, la provincia. En España tenemos circunscripciones de un tamaño muy reducido que pueden poner en riesgo, por un lado, que el reparto proporcional les asigne algún escaño, y por otro lado, no permiten una distribución clara de los distritos.

A muchas provincias le corresponde un número de escaños muy reducido y en muchas ocasiones impar (5 o 3), y esto supone que los distritos no pueden dividirse en números iguales a la mitad de escaños provinciales⁵⁵.

En las provincias más pequeñas donde sólo les correspondiera un diputado es obvio que el distrito ya estaría configurado. En las circunscripciones en las que se eligen dos diputados, el distrito seguirá siendo la circunscripción entera, de forma que uno de los escaños se elegirá a través del mandato directo y el otro será el que figure en la lista de partido de dicha provincia. El problema empieza con las provincias que tengan tres

⁵⁴ Prado Vidal, C., *El sistema...*cit, p.117

⁵⁵ Prado Vidal, C., *El sistema...*cit, p.120

escaños o más asignados en función de su población. Dichas provincias se dividirían en un número de distritos uninominales igual a la mitad de escaños totales a elegir en la provincia, o si el número es impar se dividirán los distritos a través de la mitad más uno o la mitad menos uno en función de la población de los distritos⁵⁶. Se ven de esta forma mermados los criterios proporcionales establecidos para Alemania por el pequeño tamaño de la circunscripción española.

Además los distritos se deberían establecer a base de ir agrupando territorios municipales hasta alcanzar la población que corresponda según el número de habitantes que se obtenga de los municipios que se van sumando al distrito. En las grandes ciudades el reparto de distritos debería hacerse por barrios, para no crear nuevas divisiones.

Lo adecuado sería que para establecer una delimitación imparcial de los distritos se aplicara un sistema parecido al alemán en el que, por ejemplo, la Junta Electoral Central establezca una propuesta que tenga que ser aprobada en la Cámara Baja por la mayoría reforzada de 2 / 3⁵⁷.

Sin embargo, cabe destacar que la provincia en España es una circunscripción con amplia tradición y muy arraigada al país, por lo que su división en distritos podría ocasionar tensiones políticas importantes, al igual que problemas técnicos. No obstante, se conseguiría una mejora de la representatividad ya que el ciudadano podría elegir qué personas y de qué partido van a ocupar algunos escaños por delante de sus compañeros de listas cerradas, reforzando así el mandato representativo.

Por último mencionar que la división por distritos siendo la circunscripción la CCAA sería a mi juicio más fácil, al tener esta asignado un mayor número de escaños se conseguiría la mitad de distritos de forma más proporcional que en el caso de las provincias.

5. Posibles barreras electorales

Otro gran problema es el de la barrera electoral instaurada en Alemania a nivel nacional, ya que puede generar una serie de dificultades en España si se implantase tal cual se utiliza en el sistema germano, exigiendo éste un 5 % de los votos totales para poder

⁵⁶ Prado Vidal, C., *El sistema...*cit, p.121

⁵⁷ Prado Vidal, C., *El sistema...*cit, p.83

participar en el reparto proporcional de escaños. Con una barrera de esta magnitud en las elecciones del 2011 solamente PP, PSOE e Izquierda Unida superaron dicho porcentaje. En las pasadas elecciones de 2015 solamente las cuatro fuerzas políticas actuales habrían entrado al Parlamento (PP, PSOE, Podemos y Ciudadanos)⁵⁸.

No obstante, si también se adoptase el sistema de corrección de Alemania, a través del acceso al reparto si se consigue tres mandatos directos en los distritos, es posible que partidos nacionalistas sobre todo de Cataluña y País Vasco pudieran optar al reparto proporcional, aunque en buena parte dependería de cómo se delimitasen los distritos⁵⁹. Lo más probable es que en todos los distritos vencieran candidatos de partidos mayoritarios principalmente PP y PSOE o en segundo lugar Podemos o Ciudadanos, salvo los partidos nacionalistas mayoritarios, quedando así fuera del parlamento los partidos nacionalistas minoritarios. Si partidos nacionalistas, como por ejemplo Bildu o PNV, no alcanzase el mínimo de tres victorias en los distritos, lo más probable es que sí que venciese en uno o dos de ellos, pasando así a formar parte del parlamento aunque fuere con una escasa representación. Estos candidatos vencedores tendrían derecho a ocupar su escaño a través de los mandatos directos excedentes, al no corresponder a ese partido ningún escaño en función de la distribución proporcional de segundos votos.

Lo cierto es que la adopción de esta barrera electoral políticamente marginaría a muchos partidos de implantación territorial, o limitaría su representación a la obtenida en los distritos. Por tanto, una barrera tan elevada en España podría establecer una desigualdad, en el sentido que sea tan desproporcional que provoque una lesión al principio de igualdad en el reparto de escaños. De todas formas, habría que atender a lo que dijera el TC sobre esta posible barrera, pero no parece que fuera una solución de representación proporcional⁶⁰. Para combatir este problema es probable que muchos partidos (sobre todo nacionalistas) se unieran formándose de esta manera coaliciones incluso entre distintas CCAA, con el objetivo de superar la barrera nacional del 5 %. Sin embargo, no está claro que estas coaliciones consiguieran superar dicho porcentaje, por lo que otra opción sería que se crearan coaliciones entre los partidos nacionalistas y los partidos nacionales de izquierdas con el objetivo de incluirlos en sus listas y garantizar

⁵⁸ <https://resultadosgenerales2015.interior.es/congreso/#/ES201512-CON-ES/ES>, consultado el 12 de Marzo del 2016

⁵⁹ Prado Vidal, C., *El sistema...*cit, p.88

⁶⁰ Prado Vidal, C., *El sistema...*cit, p.99

la representación. Cabe destacar que estas coaliciones serían difíciles de conseguir y de organizar, y aunque se integrarían probablemente como un Grupo Mixto podrían surgir problemas de convivencia.

No obstante, si no aplicásemos ninguna barrera electoral, en las elecciones del 2011 habrían entrado al Parlamento 20 partidos políticos (aplicando el sistema alemán) lo que supone una fragmentación excesiva, aunque se mantendría la proporcionalidad.

Por tanto, como solución para no implantar la barrera alemana tal cual, habría varias opciones⁶¹:

- O bien aplicar una barrera electoral nacional más baja (por ejemplo un 2 o un 3 %). Si aplicásemos una barrera electoral del 3 % los partidos presentes en el Parlamento también se reducirían drásticamente ya que, por ejemplo, en 2015 consiguió un escaño un partido que representaba el 0.3 % de los votos (Partido nacionalista canario). En el 2011 solo 5 partidos hubieran accedido: PP, PSOE, IU, UPyD y CiU. Por su parte, en el 2015 hubieran accedido también 5 partidos (PP, PSOE, Podemos, Ciudadanos e IU)⁶² , cuando hoy en día hay 13 partidos en el Parlamento (aunque muchos de ellos coaligados de Podemos). Como vemos, los partidos nacionalistas quedarían eliminados (sin perjuicio de la representación conseguida a través de los primeros votos)
- Establecer el mecanismo alternativo de acceso al reparto de escaños similar al alemán, permitiendo la entrada al reparto si obtiene tres victorias en distritos uninominales. Supuesto gracias al cual, por ejemplo, Esquerra Republicana de Catalunya probablemente accedería al reparto de votos nacionales.
- También se podría establecer una exigencia alternativa de un porcentaje mínimo a nivel nacional, o bien, otro porcentaje pero más elevado y exigible solamente en las circunscripciones en la que presenta un partido. Por ejemplo podría establecerse un mínimo de un 10-15% en las circunscripciones provinciales.

⁶¹ Prado Vidal, C., “El sistema electoral como modelo...cit., p.232

⁶² <https://resultadosgenerales2015.interior.es/congreso/#/ES201512-CON-ES/ES>, consultado el 13 de Marzo de 2016.

6. Mandatos excedentes

La aplicación del sistema alemán en España, puede provocar la aparición de escaños excedentes. Es decir, es muy posible que un partido obtenga más escaños a través de los mandatos directos en los distritos uninominales de los que le corresponden en función del reparto proporcional de los segundos votos. Esto puede darse porque los electores harían uso del voto dividido o porque hay zonas donde la fuerza del partido es muy importante. Por ejemplo, en el primer caso se daría cuando los electores de un partido minoritario (por ejemplo IU) conscientes de que no tiene posibilidad de vencer su candidato en el distrito, preferirían votar a un candidato de un partido mayoritario y su segundo voto se iría al partido minoritario para contribuir al total de votos estatal. En el segundo caso surgirían los mandatos excedentes por el hecho de la obtención de algún escaño en un distrito, pero ninguno a través de los segundos votos. Éste podría ser el caso de PNV o Bildu, señalado anteriormente.

En todo caso hemos visto que habrá un mandato excedente que se dará con plena seguridad en nuestro país, el de Ceuta Melilla y Soria, y todas aquellas que en el futuro tengan una baja tasa de población conllevando esto a la ausencia de asignación de escaños en el reparto proporcional (como Teruel). La solución alemana ante este tipo de escaños consiste en ampliar el número de escaños totales, solución que en España no se podría aplicar sin reforma constitucional⁶³.

La mejor solución podría ser la compensación dentro de un mismo partido.⁶⁴ Si un partido obtiene más escaños a través del primer voto que del segundo, deberían descontarse de los escaños que le hubieren correspondido en el reparto proporcional nacional aunque fueran ocupados por candidatos de lista cerrada de otras provincias. El descuento se debería producir en función de los cocientes de reparto, es decir, los candidatos de las listas que hayan conseguido los escaños correspondientes a través de los cocientes más bajos, deberían dejar paso a sus compañeros de partido que han vencido en los distritos uninominales aunque sean de otra provincia. Con esta solución se respetaría los 350 diputados, y el margen hasta los 400 se usaría para los escaños que surgen en aquellos partidos que no tienen representación proporcional a través de los segundos votos, pero si a través de los primeros.

⁶³ Prado Vidal, C., “El sistema electoral como modelo...cit., p.233

⁶⁴ Prado Vidal, C., *El sistema...*cit, p.123

7. Conclusión

Como vemos, la implantación del sistema alemán o de alguno de sus elementos conlleva cierta complejidad y, en absoluto, resulta neutra para las diferentes fuerzas políticas.

En primer lugar, y refiriéndome al objetivo de representatividad, la elección de la mitad de diputados a través de distritos puede reforzar un acercamiento entre representantes y representados, ya que es un instrumento que permite a los electores elegir quienes quieren que ocupen los escaños, siendo esta una posibilidad de aumentar la participación electoral en nuestro país. Se debe tener en cuenta que unido a esto se debería cambiar simultáneamente la mentalidad de los Grupos Parlamentarios⁶⁵, en el sentido de que si se consigue el prestigio personal de un candidato y una mayor vinculación a sus electores, el partido no trate de que dicho candidato actúe únicamente por los intereses del partido. No obstante, como hemos constatado, una mala aplicación de los distritos uninominales podría provocar más problemas que resolverlos. De hecho, para que sea un instrumento eficaz la delimitación de los distritos debería hacerse siguiendo criterios objetivos ya que si se hace bajo presiones de los partidos políticos este sistema se desvirtuaría ya que se convertiría en un reparto de compensaciones entre unos y otros.

Con respecto a la proporcionalidad, lo positivo es que el reparto de escaños se haría nivel nacional con criterios proporcionales y tomando como base las provincias, respetando además lo dispuesto en la Constitución. El aspecto negativo sería la barrera electoral, ya que al ser tan elevada (5%) quizá no pasaría el examen de constitucionalidad. Aunque se estableciera la medida correctora alemana, consistente en el acceso al reparto de aquellos partidos que hayan conseguido tres candidatos en los distritos, se limitaría la pluralidad de partidos en el Parlamento de forma considerable (sólo tres o cuatro partidos formarían el Parlamento). En Alemania en las elecciones del 2013 se presentaron 30 partidos y sólo cuatro llegaron al Parlamento superando dicha barrera. Incluso aunque, como propone Vidal⁶⁶, se redujera esa barrera al 3%, en las últimas elecciones no la hubieran alcanzado los partidos nacionalistas, que verían drásticamente reducida su representación y difícilmente aceptarían semejante reforma.

⁶⁵ Prado Vidal, C., *El sistema...*cit, p.127

⁶⁶ Prado Vidal, C., *El sistema...*cit, p.128

Además la proporcionalidad se vería también influenciada por el inadecuado trazado de distritos así como por los escaños excedentes.

Por tanto vemos como, aunque haya aspectos negativos, alguno de estos elementos alemanes si que serían positivos y posibles de instaurar en nuestro país pero siempre haciéndolo con mucha prudencia y estudiando los posibles problemas técnicos. En todo caso concluyo destacando la imposibilidad de aplicar el sistema alemán en bloque a nuestra nación.

V. CONCLUSIONES GENERALES

Las bases de sistema electoral español tienen un origen preconstitucional ya que se crearon tras la muerte de Franco con el objetivo de asentar la democracia en nuestro país. Dicho sistema fue amparado posteriormente por la Constitución y por la normativa electoral vigente en la actualidad, sin haberse producido hoy en día modificación alguna. En mi opinión, es un sistema que ha sido muy eficaz dada la dificultad estudiada sobre los sistemas electorales. No debemos olvidar que este sistema ha permitido durante muchos años gobiernos estables y duraderos.

Pese a esto, debemos admitir que la sociedad española ha evolucionado y que el contexto histórico, político y social ha cambiado en los últimos años. Con la presencia de nuevos partidos en las últimas elecciones se ensalzaron de forma significativa en campaña electoral los defectos de nuestro sistema, especialmente los referidos a la proporcionalidad. De ahí que las principales soluciones propuestas por estos partidos (Podemos y Ciudadanos, y también el PSOE), supongan cambios sustanciales del sistema electoral para el Congreso. En concreto, Ciudadanos pretende establecer un sistema parecido al alemán a través de la creación de distritos.

Una vez analizado el sistema electoral alemán hemos visto que ha estado y está en continua evolución y pretende con ello adaptarse a las cambiantes condiciones sociales y políticas del país. Además, este sistema parece conseguir un buen equilibrio entre los tres objetivos básicos de todo sistema electoral (proporcionalidad, representatividad y gobernabilidad). En principio, parecía pues un buen modelo a seguir.

Sin embargo, he comprobado que esta reforma no es tan fácil de abordar. Cualquier mejora en el objetivo de la proporcionalidad, supone un empeoramiento de la gobernabilidad y la representatividad. Además, tal y como ha quedado demostrado tras las últimas elecciones, el sistema electoral español funciona razonablemente bien en su conjunto respecto a la proporcionalidad, si consideramos a los cuatro partidos más votados. La mayor sobre-representación la tiene el PP, con una diferencia que no llega a siete puntos porcentuales respecto al número de votos (28,72% votos, frente al 35% escaños). Por su parte, Ciudadanos tiene una infra-representación que no alcanza los dos puntos porcentuales (13% votos frente al 11,4% de escaños). El PSOE y Podemos

tienen una representación prácticamente proporcional: 22,01% de votos frente al 25,7% de escaños y 20,66 % de los votos frente al 19,7 % de escaños respectivamente.

Si quisiéramos implantar el sistema alemán surgirían más problemas que soluciones. Se podría extrapolar algún elemento aislado, por ejemplo cambiar la fórmula electoral, por la SL, sin embargo esto tampoco daría lugar a grandes cambios. Implantar la barrera electoral del 5% daría lugar a una mayor gobernabilidad, pero todavía se disminuiría aun más la proporcionalidad del sistema. De hecho en Alemania ha sido el elemento más criticado. Además debemos recordar que en Alemania los partidos nacionalistas no tienen la fuerza que tienen en España, y por ello considero que tampoco la barrera sería un elemento adecuado, ya que solo traería consigo dificultades. La introducción del sistema de la doble papeleta, propuesta en el programa electoral de Ciudadanos, podría mejorar la representatividad del sistema. No obstante, como hemos constatado, una mala aplicación de los distritos uninominales podría provocar más problemas que resolverlos.

En definitiva, he de admitir que el sistema electoral español aplicado en la actualidad tiene defectos, de proporcionalidad, representatividad e incluso en las últimas elecciones de gobernabilidad ya que han sido cuatro los partidos que han obtenido un alto porcentaje de votos, unido esto a la falta de costumbre en nuestro país de realizar pactos. Sin embargo, no he conseguido encontrar una solución digna a estos problemas a través de la implantación del sistema alemán.

La materia electoral es una materia fundamental y dado que abordar una reforma electoral es un asunto de importancia extrema considero que no hay una reforma que no de más problemas de los que solucione. Por ello, a mi parecer, se debe seguir trabajando en este ámbito con el objetivo de que algún día se pueda conseguir una reforma fructífera.

VI. FUENTES DOCUMENTALES

1. Bibliografía básica

CASARRAMONA RONDON, T., “El sesgo de participación en el sistema electoral español”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (Reis), N. ° 126, 2009.

GARCÍA PELAYO, M., *El Estado de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1986.

LAPUENTE, VÁZQUEZ, M., “¿Hay que cambiar el sistema electoral?”, Fundación Bernardo Aladren, Centro Arsenio Jimeno, 21 de enero de 2013.

LAPUENTE, VÁZQUEZ, M., Y SERAL, JIMÉNEZ, P., “El nuevo modelo de reparto de escaños en el sistema electoral alemán”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 7, Zaragoza, 2014.

MONTERO, J.M., y RIERA, P., “El sistema electoral español: cuestiones de desproporcionalidad y de reforma”, *Anuario de la Facultad de Derecho*, UAM, núm. 13, 2009.

NOHLEN, D. “Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos”, *Revista española de Ciencia Política*. Núm. 31, Marzo 2013, pp. 9-39

NOHLEN, D., *El tribunal constitucional federal de Alemania y el sistema electoral en una perspectiva comparada*, Alemania, 2015.

PRADO VIDAL, C., “El sistema electoral alemán como modelo: ventajas e inconvenientes”, *Revista parlamentaria de la asamblea de Madrid*, Núm. 26, Junio 2012, pp. 217-235.

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

2. Recursos de internet:

“¿Cuántos votos se necesitan para conseguir un escaño?”, *Diario El País*, 21 de diciembre de 2015. En línea:

http://politica.elpais.com/politica/2015/12/21/actualidad/1450685203_335811.html

(consultado 16 Marzo 2016)

LAPUENTE, VÁZQUEZ, M., Y SERAL, JIMÉNEZ, P., “A vueltas con el sistema D’Hont”, *El Periódico de Aragón*, 31 de mayo de 2015. En línea:

http://www.elperiodicodearagon.com/noticias/elecciones-municipales-y-autonomicas-2015/vueltas-sistema-d-hont_1030078.html.(consultado el 29 de marzo de 2016)

-Programa electoral del PP. En línea:

www.pp.es/sites/default/files/documentos/programa2015.pdf (consultado el 9 marzo de 2016).

- Programa electoral del PSOE. En línea:

[ww.psoe.es/mediacontent/2015/11/PSOE Programa Electoral 2015.pdf](http://www.psoe.es/mediacontent/2015/11/PSOE_Programa_Electoral_2015.pdf) (consultado el 9 de marzo de 2016).

-Programa electoral de PODEMOS. En línea:

<http://unpaiscontigo.es/wp-content/plugins/programa/data/programa-es.pdf> (consultado el 9 marzo de 2016).

- Programa electoral de CIUDADANOS. En línea:

<http://www.lasprovincias.es/elecciones/generales/201512/09/programa-electoral-ciudadanos-para-20151209101218.html> (consultado el 9 de marzo de 2016).

-Páginas online sobre los resultados electorales de diciembre de 2015:

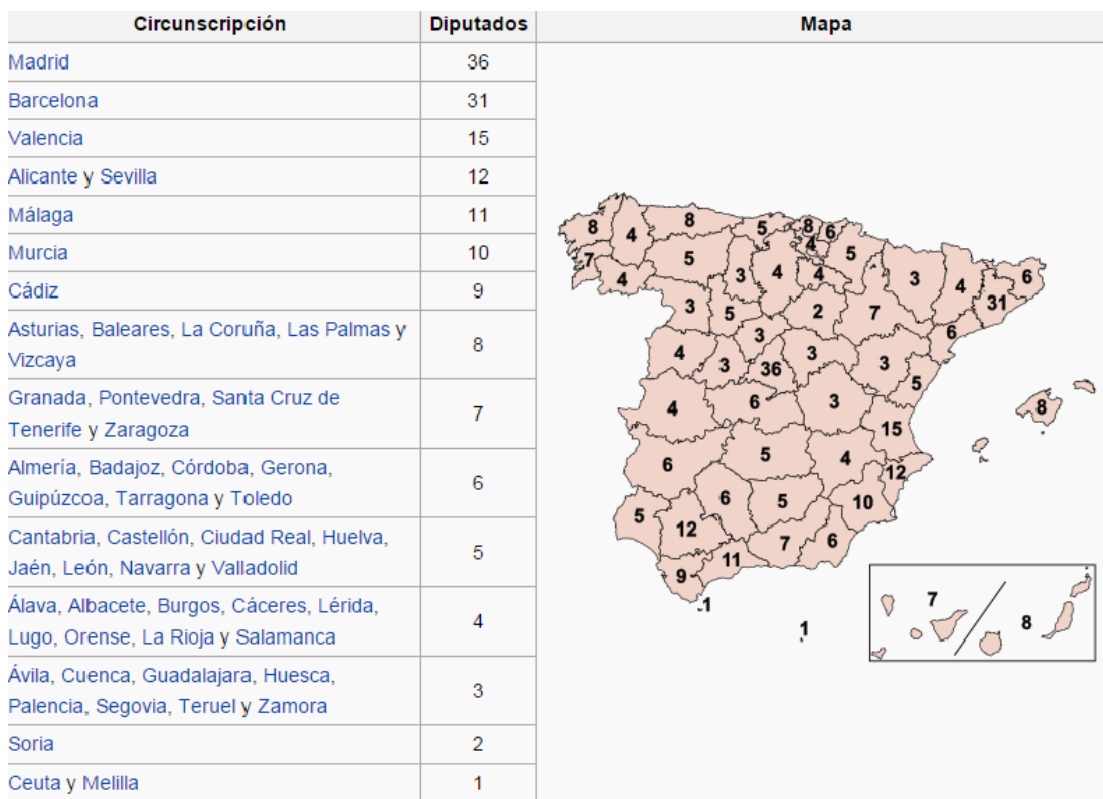
<http://boe.es/boe/dias/2015/10/27/pdfs/BOE-A-2015-11505.pdf>. (consultado 11 de marzo de 2016)

<http://resultados.elpais.com/elecciones/2015/generales/congreso/02/44.html>,
(consultado 11 marzo de 2016)

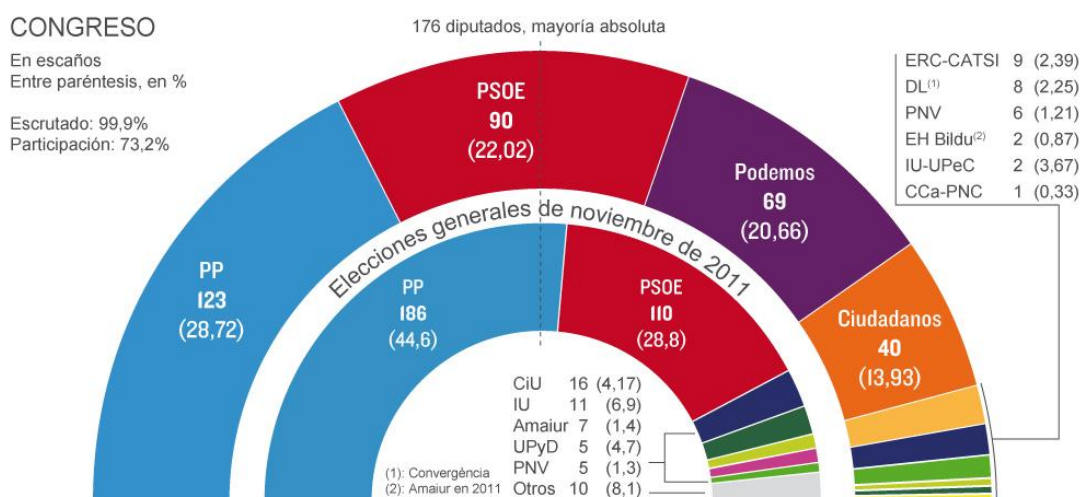
<https://resultadosgenerales2015.interior.es/congreso/#/ES201512-CON-ES/ES>,
(consultado el 11 marzo de 2016)

VII. ANEXOS

Anexo I: Distribución de escaños por provincias en las pasadas elecciones del 2015⁶⁷.



Anexo II: Resultados elecciones generales 2015⁶⁸




⁶⁷ https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_generales_de_Espa%C3%B1a_de_2015, consultado el 11 marzo de 2016.

⁶⁸ <https://resultadosgenerales2015.interior.es/congreso/#/ES201512-CON-ES/ES>, consultado el 11 marzo de 2016.

Anexo III: La doble papeleta alemana


Stimmzettel
für die Wahl zum Deutschen Bundestag
im Wahlkreis 252 Würzburg
am 18. September 2005

Sie haben 2 Stimmen



hier 1 Stimme
für die Wahl
eines/einer Wahlkreisabgeordneten

Erststimme



hier 1 Stimme
für die Wahl
einer Landesliste (Partei)
– maßgebende Stimme für die Verteilung der
Sitze insgesamt auf die einzelnen Parteien –

Zweitstimme

<p>1 Lehrieder, Paul Erster Bürgermeister, Rechtsanwalt Gaukönigshofen, Hauptstr. 14</p>	<p>CSU Christlich-Soziale Union in Bayern e.V.</p>	<input type="radio"/>	<p><input type="radio"/> CSU Christlich-Soziale Union in Bayern e.V. Dr. Edmund Stoiber, Michael Glos, Maria Eichhorn, Dr. Günther Beckstein, Horst Seehofer</p>	<p>1</p>
<p>2 Kolbow, Walter Parlamentarischer Staatssekretär, Mitglied des Bundestages Würzburg, Gertraud-Rostovsky-Str. 36</p>	<p>SPD Sozialdemokratische Partei Deutschlands</p>	<input type="radio"/>	<p><input type="radio"/> SPD Sozialdemokratische Partei Deutschlands Ludwig Stiegler, Renate Schmidt, Otto Schily, Susanne Kastner, Walter Kolbow</p>	<p>2</p>
<p>3 Friedl, Patrick Wissenschaftlicher Mitarbeiter Würzburg, Adalberstr. 1</p>	<p>GRÜNE BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</p>	<input type="radio"/>	<p><input type="radio"/> GRÜNE BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Claudia Roth, Hans-Josef Fell, Christine Scheel, Jerzy Montag, Ekin Deligöz</p>	<p>3</p>
<p>4 Kracht, Moritz Student Würzburg, Gerberstr. 8</p>	<p>FDP Freie Demokratische Partei</p>	<input type="radio"/>	<p><input type="radio"/> FDP Freie Demokratische Partei Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Horst Friedrich, Dr. Maximilian Stadler, Dr. Rainer Stinner, Horst Meierhofer</p>	<p>4</p>
<p>5 Seifert, Berthold Leitender kaufmännischer Angestellter Eibelsstadt, Wolfsplatz 18</p>	<p>REP DIE REPUBLIKANER</p>	<input type="radio"/>	<p><input type="radio"/> REP DIE REPUBLIKANER Johann Gärtner, Berthold Seifert, Alfons Wimmer, Monika Ewert, Dieter Hübing</p>	<p>5</p>
<p>6 Brechbilder, Belinda Buchhändlerin Würzburg, Versbacher Str. 235</p>	<p>DIE LINKE. Die Linkspartei.PDS</p>	<input type="radio"/>	<p><input type="radio"/> DIE LINKE. Die Linkspartei.PDS Klaus Ernst, Eva Bulling-Schröter, Kornelia Möller, Markus Bansemir, Anny Heike</p>	<p>6</p>
<p>7 Meenen, Uwe Verlagskaufmann Würzburg, Industriest. 16</p>	<p>NPD Nationaldemokratische Partei Deutschlands</p>	<input type="radio"/>	<p><input type="radio"/> NPD Nationaldemokratische Partei Deutschlands Ralf Orlert, Bruno Wetzel, Franz Salzberger, Dr. Thomas Mehnert, Sascha Rollmüller</p>	<p>7</p>
<p>8 Huth, Adelheid Hausfrau Gerbrunn, Sandbühlstr. 9a</p>	<p>PBC Partei Bibeltreuer Christen</p>	<input type="radio"/>	<p><input type="radio"/> PBC Partei Bibeltreuer Christen Johannes Schabert, Erich Freudenberger, Thomas Fink, Baldwin Schneider, Adelheid Huth</p>	<p>8</p>
			<p><input type="radio"/> BP Bayernpartei Andreas Settele, Manfred Klemz, Hubert Dorn, Peter Fendt, Anton Maller</p>	<p>9</p>
			<p><input type="radio"/> DIE FRAUEN Feministische Partei DIE FRAUEN Waltraud Pomper, Renate Schmidtsdorf, Aicher, Bert Holzner, Sabine Scherbaum, Adelheid Wohlfart</p>	<p>10</p>
			<p><input type="radio"/> GRAUE DIE GRAUEN - Graue Panther Emil Schwanek, Horst Stocker, Krista Jüptner, Leopold Schimon, Robert Gellekum</p>	<p>11</p>
			<p><input type="radio"/> BüSo Bürgerrechtsbewegung Solidarität Eke Fimmen, Helmut Eichinger, Reinhard Maßberg, Gerald Strickner, Franz Maier</p>	<p>12</p>
			<p><input type="radio"/> FAMILIE FAMILIEN-PARTEI DEUTSCHLANDS Werner Hummel, Roswitha Bendl, Simone Vosswinkel, Dr. Wolfgang Künzer, Hermann Striedl</p>	<p>13</p>
			<p><input type="radio"/> MLPD Marxistisch-Leninistische Partei Deutschlands Andreas Dumberger, Johannes Rupprecht, Corinna Kaske, Klaus Mischau, Therese Gmelch</p>	<p>14</p>

Anexo IV: Cuadro que reflejan los distritos y escaños de Alemania en las últimas elecciones⁶⁹

<i>Länder</i>	<i>número distritos</i>	<i>número escaños</i>
Schleswig-Holstein	11	22
Mecklenburg-V.	6	13
Hamburg	6	13
Niedersachsen	30	59
Bremen	2	5
Brandenburg	10	19
Sachsen-Anhalt	9	18
Berlin	12	24
Nordrhein-W.	64	128
Sachsen	16	32
Hessen	22	43
Thüringen	9	17
Rheinland-Pfalz	15	30
Bayern	45	92
Baden-Württ.	38	76
Saarland	4	7
<i>totales</i>	299	598

⁶⁹ Lapuente, Vázquez, M., y Seral, Jiménez, P., “ El nuevo modelo...cit, P.112

Anexo V: Intervalo de divisores adecuados⁷⁰

<i>partidos</i>	<i>votos</i>	<i>reparto</i>	<i>redondeo</i>	<i>redondeo - 0,5</i>	<i>col 2 / col 5</i>
CDU	96.459	1,68	2	1,5	64.306
SPD	117.204	2,04	2	1,5	78.136
LINKE	33.284	0,58	1	0,5	66.568
GRÜNE	40.014	0,70	1	0,5	80.028
<i>total</i>	286.961		6		
<i>divisor</i>		57.392			

Como vemos después en este caso de restar 0,5 al cociente redondeado del primer reparto, se dividen los votos de cada partido por la diferencia entre el cociente redondeado menos 0,5 obteniendo los divisores adecuados que están comprendidos entre las cifras en negrita (los valores más pequeños), eligiendo en este caso el 65.000.

Reparto de 5 escaños en Bremen⁷¹

<i>partidos</i>	<i>votos</i>	<i>cociente 1</i>	<i>redondeo</i>	<i>cociente 2</i>	<i>redondeo</i>
CDU	96.459	1,68	2	1,48	1
SPD	117.204	2,04	2	1,80	2
LINKE	33.284	0,58	1	0,51	1
GRÜNE	40.014	0,70	1	0,62	1
<i>total</i>	286.961		6		5
<i>divisores</i>		57.392		65.000	

Con el nuevo divisor se vuelve a dividir el número de votos de cada partido entre el, para conseguir unos cocientes que coincidan con los escaños a repartir, en este caso 5.

⁷⁰ Lapuente, Vázquez, M., y Seral, Jiménez, P., “ El nuevo modelo...cit, P.122

⁷¹ Lapuente, Vázquez, M., y Seral, Jiménez, P., “ El nuevo modelo...cit, P.111

Anexo VI: Escaños según los primeros votos (pv), los segundos votos (sv) y escaños excedentes⁷².

<i>Länder</i>	<i>esc pv</i>	<i>esc sv</i>	<i>esc extra</i>	<i>esc pv</i>	<i>esc sv</i>	<i>esc pv</i>	<i>esc sv</i>	<i>esc pv</i>	<i>esc sv</i>	<i>esc pv</i>	<i>esc sv</i>
Schleswig-Hol.	9	10		2	8		1		3		
Mecklenburg-V.	6	6			3		3		1		
Hamburg	1	5		5	5		1		2		
Niedersachsen	17	28		13	22		3		6		
Bremen		1		2	2		1		1		
Brandenburg	9	8	1	1	5		5		1		
Sachsen-Anhalt	9	8	1		4		5		1		
Berlin	5	8		2	7	4	5	1	4		
Nordrhein-W.	37	59		27	48		9		12		
Sachsen	16	16			6		8		2		
Hessen	17	20		5	15		3		5		
Thüringen	9	8	1		3		5		1		
Rheinland-P.	14	15		1	10		2		3		
Bayern					23		4		9	45	56
Baden-Württ.	38	43			19		4		10		
Saarland	4	3	1		3		1				
<i>totales</i>	191	238	4	58	183	4	60	1	61	45	56

Como se observa los únicos escaños excedentes los obtiene CDU en 4 *Länder*, por tanto el número total de escaños es $598+4 = 602$, que en vez de quedárselos CDU, con la nueva reforma electoral, son repartidos de forma proporcional entre los partidos.

<i>partidos</i>	<i>garantizado</i>	<i>segundos votos</i>	<i>rep 1</i>	<i>rep 2</i>
CDU	242	14.921.877	244	255
SPD	183	11.252.215	184	193
LINKE	60	3.755.699	61	64
GRÜNE	61	3.694.057	(60)	63
CSU	56	3.243.569	(53)	56
<i>totales</i>	602	36.867.417	602	631
<i>divisor adecuado</i>			61.242	58.440

⁷² Lapuente, Vázquez, M., y Seral, Jiménez, P., “El nuevo modelo...cit, P.114

Con el nuevo reparto proporcional Grüne y CSU obtienen menos escaños de los que tenían, por lo que se debe hacer un nuevo reparto, para aumentar el número de escaños se debe reducir el divisor. A través de este segundo reparto se incrementan aun más los escaños totales. El divisor ideal es aquel que consigue que los partidos tengan un igual o mayor numero de escaños y a la vez que la suma de escaños sea lo más pequeña posible.

Anexo VII: Segunda distribución de escaños entre listas de los Länder⁷³

<i>elecciones 2013</i>	<i>CDU 255 escaños a repartir</i>						<i>SPD 193 escaños a repartir</i>			
<i>Länder</i>	<i>esc pv</i>	<i>sv</i>	<i>rep1</i>	<i>max1</i>	<i>rep2</i>	<i>max2</i>	<i>esc pv</i>	<i>sv</i>	<i>rep</i>	<i>max</i>
Schleswig-H.	9	638.756	11	11	11	11	2	513.725	9	9
Mecklenburg V.	6	369.048	6	6	6	6		154.431	3	3
Hamburg	1	285.927	5	5	5	5	5	288.902	5	5
Niedersachsen	17	1.825.592	31	31	31	31	13	1.470.005	25	25
Bremen		96.459	2	2	2	2	2	117.204	2	2
Brandenburg	9	482.601	8	9	8	9	1	321.174	5	5
Sachsen-An.	9	485.781	8	9	8	9		214.731	4	4
Berlin	5	508.643	9	9	9	9	2	439.387	8	8
Nordrhein-W.	37	3.776.563	65	65	63	63	27	3.028.282	52	52
Sachsen	16	994.601	17	17	17	17		340.819	6	6
Hessen	17	1.232.994	21	21	21	21	5	906.906	16	16
Thüringen	9	477.283	8	9	8	9		198.714	3	3
Rheinland-P.	14	958.655	16	16	16	16	1	608.910	10	10
Bayern								1.314.009	22	22
Baden-Württ.	38	2.576.606	44	44	43	43		1.160.424	20	20
Saarland	43	212.368	4	4	4	4		174.592	3	3
<i>totales</i>	191	14.921.877	255	(258)	(252)	255	58	11.252.215	193	193
<i>divisores</i>			58.517		59.500				58.500	

Se coge el máximo entre la columna uno (escaños de los primeros votos) y tres (escaños pertenecientes a los segundos votos) y se suman. Si el número de escaños no coincide con el total a repartir, se cambia el divisor hasta que se consiga dicho objetivo.

⁷³ Lapuente, Vázquez, M., y Seral, Jiménez, P., “ El nuevo modelo...cit, p.116