

VIDAL PRADO, Carlos: *El sistema electoral alemán y su posible implantación en España*.
Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, 159 pp.

DAVID DELGADO RAMOS(*)

I

La pasada campaña electoral a las elecciones generales de noviembre de 2011 trajo consigo una propuesta, formulada(1) por el candidato del PSOE a la Presidencia del Gobierno, Alfredo Pérez Rubalcaba, para modificar nuestro sistema electoral y dirigirlo al modelo vigente en Alemania.

Para el candidato Rubalcaba, y tras las reclamaciones formuladas por movimientos como el 15-M, los ciudadanos “*Nos piden dos cosas: más proporcionalidad y más cercanía*”, por lo que sostuvo que “*yo tengo un modelo. A mí el que más me gusta es el modelo alemán, me gusta mucho. Circunscripciones pequeñas, que favorecen la relación entre el representante y el representado, y un resto nacional que favorece la proporcionalidad*”.

Consciente de su importancia, y del eco que en los medios de comunicación tuvo la propuesta del candidato socialista, el autor, Carlos Vidal Prado, decide poner sobre el tablero la cuestión planteada, explicando acertadamente sus ventajas e inconvenientes, mostrando las fisuras y desmontando mitos y errores del imaginario político sobre el sistema electoral germano.

(*) Doctorando en Derecho Constitucional (UCM).

(1) La propuesta fue inicialmente anunciada el 9 de julio de 2011, con ocasión de su proclamación como candidato del PSOE a la Presidencia del Gobierno para las Elecciones Generales de 2011 y, posteriormente, incluida en el programa electoral del PSOE.

El autor, profesor titular de Derecho Constitucional de la UNED, es un conocido especialista en el sistema electoral español tras su tesis doctoral, "*El sistema electoral español. Una propuesta de reforma*", y sus numerosas publicaciones sobre elecciones y sistemas electorales en revistas españolas y europeas, pero particularmente en el sistema político-institucional germano, que conoció como becario von Humboldt de la mano de dos grandes eminencias del derecho público: Klaus Stern y Christian Starck.

La obra, por ello, combina el riguroso análisis jurídico con el estudio de los efectos reales que la aplicación del sistema electoral alemán hubiese tenido en las últimas elecciones celebradas, particularmente en las Generales de 2011, cuyo resultado hubiese sido muy distinto.

A modo introductorio completa el libro un muy interesante prólogo de Antonio Torres del Moral, quien hace un acerado análisis de nuestro sistema electoral y la democracia representativa.

II

El autor comienza analizando por separado, como necesario punto de partida, el sistema electoral español y el alemán.

En lo referido al español, parte de un somero repaso del régimen jurídico vigente, continuando con las recomendaciones que el Consejo de Estado hizo en 2009 en su *Informe sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General*, particularmente en asuntos de calado como la proporcionalidad, la circunscripción electoral, la barrera electoral y el desbloqueo de listas, todos ellos elementos nucleares del sistema electoral alemán.

En ese sentido, las últimas reformas de nuestro sistema electoral, que en general ha gozado de una envidiable estabilidad desde 1985, han mejorado nuestro sistema, que todavía, a tenor del autor, podría perfeccionarse más, para lo que señala la necesidad de profundizar en la igualdad en el valor del voto, que es distinto en función de la circunscripción, de tal suerte que "*hoy, los resultados en más de 30 cir-*

cunscriptiones (las que tienen un número de escaños igual o inferior a 6) son fruto de un sistema que actúa como mayoritario”.

Además, sería conveniente estudiar el incremento de los escaños del Congreso de los Diputados a 400, aunque no es imprescindible y, sobre todo, la apertura de listas, ahora cerradas y bloqueadas. Este punto, capital en cualquier propuesta de reforma hecha en los últimos años, es descartado por el autor en lo referido a la propuesta de listas abiertas para el Congreso, “*porque generaría más dificultades de las que tendría que resolver. El grado de conocimiento de los candidatos no es suficiente, la dispersión del voto sería muy grande, y, sobre todo, el papel de los partidos quedaría muy disminuido*”.

Sí se muestra, en cambio, a favor del desbloqueo de listas, concepto muy distinto del de listas abiertas, porque “*permitiría a los electores señalar sus preferencias, entre los candidatos que el partido propone en lista cerrada. Es decir, que pueden ordenar la lista de modo diferente a como lo propone el partido*”.

En cualquier caso, la propuesta, para el autor, sería la que rige en Alemania, el modelo de doble papeleta, ya que “*se basa en una fórmula proporcional, pero la mitad de los Diputados se eligen en listas cerradas y la otra mitad en distritos uninominales. Es decir, que el elector dispone de una papeleta que se divide en dos partes. En una de ellas, vota a un candidato individual, que un partido presenta por un distrito; en la otra, vota al partido, que presenta también una lista cerrada y bloqueada en la circunscripción a la que pertenece ese distrito*”.

En lo que respecta al sistema electoral alemán, “*desde un principio pretendió hacer compatible la proporcionalidad con la posibilidad de elección de candidatos en distritos uninominales*”.

Es un sistema, para el profesor Vidal, que “*combina el principio de representación proporcional, que determina la composición del Parlamento, con la regla decisoria de la mayoría relativa, que rige para la mitad de los escaños en función de un voto personal*”. El resultado que produce es que, a diferencia de lo que sucede en nuestro país, el grado de proporcionalidad, a juicio del autor, es “*de los más*

elevados del mundo, pues ajusta casi de modo exacto la relación entre votos y escaños". No es pues, como a menudo se sostiene, un sistema mixto, a medio camino entre el proporcional y el mayoritario, sino, como lo definen los propios alemanes, "*proporcional personalizado*".

Los elementos del sistema, recogidos en la *Bundeswahlgesetz*, la Ley Electoral Federal, son el doble voto, la distribución de los escaños entre los partidos y dentro de cada partido, y por último, una barrera legal de representación del 5%.

En el caso de la doble papeleta, con el primer voto se vota a un candidato individual en su distrito uninominal, mientras que el segundo voto se vota a una lista bloqueada del partido en cada *Land*, en cada circunscripción. Hay que señalar que el número de distritos uninominales es equivalente a la mitad de los escaños del *Bundestag*, y su distribución se hace en función a la población siendo, por exigencias de la Ley Electoral Federal, similares en cuanto a tamaño, de tal suerte que entre ellos no puede exceder del 15%, lo que garantiza la igualdad de sufragio.

Para el segundo de los elementos, la distribución de escaños, señala el autor, "*se toma el número total de votantes a nivel federal, y en función de ese número y del total de votantes en cada uno de los Estados, se calcula cuál es el número total de escaños que corresponden proporcionalmente (según la fórmula Sainte Laguë) a cada Estado. A continuación, una vez conocido el número de escaños de cada Land, se distribuyen entre los partidos, teniendo en cuenta sus segundos votos (a las Landeslisten), y siempre que hayan superado la barrera del 5% a nivel nacional o hayan vencido en al menos 3 distritos uninominales*".

El sistema, no obstante, tiene un grave problema con los llamados "*mandatos directos excedentes*", que se producen cuando un partido obtiene, con el primer voto, más mandatos que los que le corresponden con el segundo voto, por lo que los retiene con carácter temporal, lo que acaba produciendo un extraño fenómeno: los escaños del Parlamento se incrementan. Estos escaños adicionales, en definitiva, fraccionan el voto, de tal forma que se vota distinto en el *Land* y en el distrito uninominal, algo que, para el autor, es fomentado por los

dos grandes partidos, “*para favorecer que los partidos con los que se quieren coaligar (el FDP por parte de la CDU y Los Verdes por parte del SPD) superen la barrera mínima del 5% exigida para entrar en el Bundestag*”. Por ello, el modo de resolver el problema de los mandatos excedentes fue declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional en 2008, obligando a cambiar la ley electoral. Tras una reforma que nuevamente fue declarada contraria a la Ley Fundamental de Bonn, se ha aprobado muy recientemente una nueva modificación, que es la vigente para las próximas elecciones.

El tercer elemento del sistema electoral alemán, la barrera electoral, viejo conocido, exige la superación del 5% de voto a nivel nacional o la obtención de al menos 3 mandatos directos en los distritos uninominales para acceder al reparto de escaños, salvo para las elecciones al Parlamento europeo, donde no rige la barrera. El Tribunal Constitucional Federal entendió, como señala el profesor Vidal, que pese a las polémicas que la barrera suscita en Alemania, “*junto al principio de sufragio igualitario debe contemplarse el de garantizar al Parlamento una capacidad funcional*”. Un planteamiento que en España también es sostenido, conviene recordarlo, por nuestro Tribunal Constitucional, que ya en 1985 declaró, en la STC 75/1985, a propósito de las elecciones celebradas en Cataluña, que entre proporcionalidad y gobernabilidad debe primar la gobernabilidad.

En conclusión, como señala el autor, “*los efectos mecánicos y psicológicos del sistema electoral alemán se pueden resumir en tres: alta proporcionalidad entre votos y escaños; considerable efecto de concentración sobre el sistema de partidos políticos y un cierto grado de satisfacción del elector por poder elegir entre candidatos*”.

La posibilidad de traslación del sistema teutón a nuestro país, por lo tanto, requeriría una serie de reformas dependiendo de las elecciones en las que se aplicase. Su implantación para las generales exigiría una reforma constitucional, pero no así para las elecciones municipales o autonómicas.

En ese sentido, en uno de los elementos del sistema, los distritos, como señala el autor, “*la provincia dejaría de ser la circunscripción, para serlo las Comunidades Autónomas en cuanto a las listas cerra-*

das de partido (equivalentes a las Landeslisten alemanas), y habría que crear un número de distritos uninominales equivalente a la mitad del total de diputados a elegir". Lo que conllevaría, indudablemente, una reforma constitucional, por lo que propone su adaptación, respetando la provincia como circunscripción.

Posteriormente habría que dividir el Estado en la mitad de escaños a elegir, 175, si se mantuviesen los 350 para el Congreso, con un único candidato por cada partido y, en cuanto al elemento más polémico del sistema, la barrera electoral del 5% a nivel nacional, para el profesor Vidal *"no parece que pueda plantearse como posibilidad, ni política ni jurídicamente. Con los resultados de las elecciones generales de 2008, solamente dos partidos superaron el 5%: PSOE y PP. Con los de las elecciones de 2011, se añadiría a estos dos partidos solamente Izquierda Unida"*, lo que dañaría el principio de igualdad y la representatividad.

En conclusión, la aplicación práctica del sistema alemán, en su totalidad, con una barrera electoral del 5% hubiese conllevado un reparto de escaños, para las elecciones generales de 2011, muy diferente del actual, ya que el PP hubiese obtenido 195 escaños (frente a los actuales 186) y el PSOE 125 (frente a los 110 de ahora), mientras que Izquierda Unida obtendría 30 (frente a los 11 actuales). El autor, no obstante, plantea la posibilidad de reducir el 5% y situarlo en umbrales más razonables y menos lesivos para la proporcionalidad, como el 0,5% o el 3%. Sin embargo, el elemento de mayor complejidad del sistema alemán sería, como señala el autor, el de la elaboración de los distritos uninominales, por lo que recomienda, antes de aplicarlo a nivel nacional, su prueba en elecciones autonómicas y locales, por ser la provincia como circunscripción un elemento de larga tradición.

III

Como señalaba el profesor Torres del Moral en el prólogo, a propósito de la evolución de nuestro sistema electoral, y por ende, el político, desde sus inicios, *"después de treinta años, el sistema de partidos y el sistema político en general ha ido llegando a donde querían evitar quienes lo diseñaron"*.

La afirmación, no exenta de melancolía, esconde no obstante una evidencia empírica: todos los partidos querrían cambiar el sistema electoral, pero ninguno se atreve a hacerlo ante el temor de que los cambios puedan perjudicarlo, lo que conlleva el mantenimiento del *statu quo* desde la convicción de que, por un lado, PP y PSOE se benefician a nivel nacional en detrimento de Izquierda Unida y UPyD, mientras que por el otro lado, son los partidos nacionalistas los grandes beneficiarios, ya que el sistema sobrerrepresenta su peso social y político.

En ese contexto, cada cierto tiempo, de forma constante, surgen voces, unas acreditadas, otras no, que reclaman un cambio de paradigma, un cambio de rumbo y modelo, que mejore la calidad de nuestro sistema democrático y aleje la desafección ciudadana de la clase política. Y esas voces siempre sugieren, como instrumento, a veces principal, a veces anejo a otros, un cambio en nuestro sistema electoral.

Sin embargo esas voces, desde la conciencia o desde el populismo, olvidan algo importante: cada sistema electoral es fruto de un contexto y una circunstancia, y se adapta como un guante a cada país. Lo que es válido, unánimemente aceptado y respetado en un país no tiene por qué serlo en otro. Eso se llama legitimidad y es lo que separa a la democracia de la barbarie.

En ese sentido, la propuesta de modificación de nuestro sistema, para acercarlo al sistema germano, debe reflexionar no sólo sobre el problema a resolver y la solución planteada, sino sobre la circunstancia, la génesis del sistema.

El sistema alemán es hijo de la República de Weimar, pero es un hijo que desdeña al padre ante el temor a convertirse en lo que fue: un sistema tan profundamente democrático y proporcional que hizo de la ingobernabilidad que propició el ascenso de Hitler a la cancillería su seña de identidad. Por ello, durante tres decenios, en la pacífica Alemania del “milagro económico” de Adenauer y Erhard, tan solo tres partidos tenían representación, y nadie dudaba de su proporcionalidad. Hoy, con cinco partidos, menos. España, con la mitad de habitantes que Alemania, tiene siete, incluyendo al Grupo Mixto.

Cualquier reflexión debe partir de esa idea: la traslación es peligrosa si no se entiende el por qué, pero sobre todo si no se entiende la psicología social y política de los ciudadanos a los que va a dirigida cualquier norma o reforma. Y quizá, tan solo quizá, en la España actual el doble voto introduciría complejidades y dificultades técnicas, como el cambio de circunscripción o distritos, sin olvidar el colosal problema político de la barrera electoral.

No obstante, en este estupendo libro, y como señala el profesor Vidal, su autor, *“lo que está fuera de toda duda con un sistema como el alemán es que garantiza, por un lado, que haya un mayor número de electores que muestren sus preferencias que con el sistema de lista bloqueada. Por otro, que realmente los votantes puedan decidir también sobre personas y no sólo sobre partidos. Otro elemento que, sin duda, alienta la participación, es la posibilidad de que el elector haga uso sólo de una parte de la papeleta, porque esto podría suponer que algunos electores que rechazasen, por ejemplo, el sistema de listas cerradas y bloqueadas, aprovechasen sin embargo la oportunidad de poder elegir algún candidato individual”*.

Por ello toda idea es buena, todo planteamiento es válido, sobre todo si tiene como fin último mejorar la calidad de nuestra todavía joven democracia parlamentaria.