

El sistema electoral alemán como modelo: ventajas e inconvenientes

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. EL SISTEMA ELECTORAL ALEMÁN.—2.1. Un sistema proporcional personalizado.—2.2. Los elementos del sistema.—2.3. Valoración global sobre el funcionamiento del sistema.—III. LA POSIBLE IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL ALEMÁN EN ESPAÑA.

RESUMEN

En este trabajo se explican los elementos básicos del sistema electoral alemán, que suele ser mencionado como posible modelo cuando se habla de posibles reformas de nuestro sistema electoral español, tanto en lo referido a las elecciones al Congreso de los Diputados como el de las elecciones autonómicas. Se trata de un sistema proporcional personalizado, que tiene ventajas indudables, como la mayor relación entre electores y representantes, pero que presenta algunos problemas, como el de los mandatos excedentes, que han provocado su declaración de inconstitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional federal y la consiguiente reforma, recientemente aprobada. Se sostiene en este trabajo que algunos de esos elementos podrían ser trasladables al ámbito electoral español, pero adaptándolos a las circunstancias.

PALABRAS CLAVE: Sistemas electorales, sistema electoral alemán, derecho electoral, representación política.

* Profesor Titular de Derecho Constitucional. UNED.

ABSTRACT

This paper explains the basic elements of the German electoral system, which is often mentioned as a possible model when speaking of possible reforms of our Spanish electoral system, both as regards elections to the Chamber of Deputies as the autonomic elections. It's a personalized proportional system, which has undoubted advantages, as the greater relationship between voters and representatives, but poses some problems, as the of the surplus mandates, which have led to its declaration of unconstitutionality by the Federal constitutional court and the consequent reform recently approved. Argues in this work that some of these elements might be transferable to the Spanish electoral area, but adapting them to the circumstances.

KEY WORDS: *Electoral systems, German electoral system, Electoral Law, Political representation.*

I. INTRODUCCIÓN

Cuando se plantean posibles reformas en el sistema electoral, ya sea en España, ya en otros países, se suele proponer con bastante frecuencia el sistema electoral alemán como alternativa en la que fijarse y de la que tomar elementos para trasladarlos al país respectivo. Sin embargo, el conocimiento que existe entre los políticos (e incluso entre algunos politólogos o estudiosos de las cuestiones electorales) del sistema electoral utilizado en Alemania es bastante superficial. Hasta los propios alemanes dicen a veces que su sistema no lo entienden ni siquiera ellos mismos. Los elementos básicos sí pueden comprenderse con cierta facilidad, pero a medida que se profundiza en el complejo funcionamiento del sistema, uno se da cuenta de lo difícil que es llegar a desentrañar todas las variables que lo configuran. Por ejemplo, la implantación en España del sistema alemán en su totalidad puede dar lugar a resultados que probablemente harían reflexionar a sus proponentes antes de seguir adelante con sus propuestas.

Convendría, no obstante, aclarar algo que con frecuencia se dice erróneamente, al considerar el posible desbloqueo de las listas o la implantación de un sistema similar al alemán. Muchos sostienen una posición contraria, diciendo que la posibilidad de los mandatos directos que ofrece el sistema alemán sería inconstitucional, por ser contrarios a la proporcionalidad. Nada más lejos de la realidad. No tiene que ver una cosa con la otra.

Una cuestión es el modo de reparto de escaños, que puede ser todo lo proporcional que se quiera, estableciendo una fórmula de reparto absolutamente proporcional, y otra es la determinación de las personas que ocuparán esos escaños. El hecho es que el sistema alemán es más proporcional que el español, con dos correcciones: la única permanente es que establece una barrera electoral a nivel nacional de un 5%, que en España no existe. La otra no se produce siempre, pero sí en ocasiones: puede darse el caso de que

un partido obtenga más mandatos directos que los que proporcionalmente le corresponderían. En este supuesto, se ampliaría el número de escaños de la cámara, y lógicamente esto produce un desajuste. La solución que se daba a este problema por el sistema vigente hasta septiembre de 2011 fue considerada inconstitucional por el Tribunal Constitucional federal alemán.

La presencia de los mandatos directos altera el principio de representación proporcional y, sobre todo, el de igualdad de voto, por lo que el Tribunal consideró inconstitucional la solución que se daba, e instó a los políticos a buscar una alternativa¹. Aunque con retraso —puesto que el BVerfG había dispuesto que debieran haber reformado la Ley electoral antes del 30 de junio de 2011, y no se consiguió—, el *Bundestag*, tras meses debatiendo diversas propuestas sobre la cuestión², aprobó una reforma de la Ley electoral que tomó como base la propuesta de la coalición que sostiene al Gobierno de Angela Merkel³.

En las próximas páginas intentaré explicar el funcionamiento del sistema electoral alemán, para a continuación formular algunas conclusiones relativas a su posible aplicación en España.

¹ Cfr. BVferGE 121, 266, de 3 de julio de 2008 (2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07), que a su vez había sido precedida de otras decisiones del Tribunal, reiteradas con posterioridad a la mencionada sentencia, a la que se han ido remitiendo todas las decisiones motivadas por recursos de amparo contra este rasgo del sistema electoral. Son interesantes algunos comentarios sobre esta sentencia: VON ARNIM, H. H.: «Verfassungswidrigkeit des Bundeswahlgesetzes aufgrund des «negativen Stimmgewichts» – Anmerkungen zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. Juli 2008», en *Recht und Politik* 44 (2008) pp. 136-138; DIETER NOHLEN: «Erfolgswertgleichheit als fixe Idee oder: Zurück zu Weimar? Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts über das Bundeswahlgesetz vom 3. Juli 2008», en *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 40 (2009) 179-195. Sobre el problema de los mandatos directos «excedentes» o «complementarios» (*Überhangmandate*), vid. BEHNKE, J.: «Überhangmandate bei der Bundestagswahl 2009. Eine Schätzung mit Simulationen», en *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 40 (2009), pp. 620-636; del mismo autor: «Negatives Stimmgewicht, Erfolgswert und Überhangmandate – einige Anmerkungen», en *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* 93 (2010), pp. 3-28; «Überhangmandate und negatives Stimmgewicht: Zweimannwahlkreise und andere Lösungsvorschläge», en *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 41 (2010), pp. 247-260. LINHART, E. «Zur Vergabe von Überhang- und Ausgleichsmandaten im schleswig-holsteinischen Wahlrecht» (2010), publicado online en: <http://www.wahlrecht.de/doku/download/2010-linhart-landesverfassungsgericht-schleswig-holstein-urteil.pdf> (fecha de consulta: 13.04.2012); del mismo autor: «Überhang- und Ausgleichsmandate in Schleswig-Holstein: Unklares Wahlrecht und Reformvorschläge», en *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 41(2), pp. 290-303.

² Los grupos que forman la coalición gubernamental (CDU/CSU-FDP) presentaron el 28 de junio de 2011 una proposición de Ley de reforma de la Ley electoral, que comenzó a debatirse el 30 de junio, y que sustancialmente es la que se aprobó. (Drucksache 17/6290, disponible en <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/062/1706290.pdf>, fecha de consulta: 13.04.2012). Por su parte, el SPD y los demás partidos de la oposición presentaron también sus proyectos alternativos. En septiembre de 2011 se programaron comparencias de expertos, y en pocas semanas se aprobó la reforma. Sobre esta cuestión se han venido sucediendo los informes previos en el ámbito del Bundestag. Vid., por ejemplo, los de DANIEL LÜBBERT: *Negative Stimmgewichte und die Reform des Bundestags-Wahlrechts*. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Info-Brief WD 8 —3000— 020/09. Berlin, 2009; *Sitzzuteilungsverfahren - wahlmathematische Systematik und Stand der Diskussion*. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Info-Brief WD 8 - 097/09. Berlin, 2009; «Negative Stimmgewichte bei der Bundestagswahl 2009» *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 41 (2010) 278-289. Cfr. Página web del Bundestag (<http://www.bundestag.de/>).

³ Se trata de la novena Ley de modificación de la Ley Federal Electoral (conocida como *Änderungsgesetz*), de 25 de noviembre de 2011, publicada el 2 de diciembre en el Boletín Oficial Federal (Bundesgesetzblatt (BGBl. I 2011, pp. 2313 ss.), y que entró en vigor el 3 de diciembre de 2011.

II. EL SISTEMA ELECTORAL ALEMÁN

2.1. Un sistema proporcional personalizado

Como hemos dicho, lo que se entiende conceptualmente por el sistema electoral alemán, muchas veces no corresponde con lo que realmente conforma su regulación normativa y su funcionamiento empírico. En este sentido, es muy importante conocer todos los elementos del sistema y estudiar su funcionamiento, para luego reflexionar sobre su posible aplicación, ya sea de modo total o parcial⁴.

El sistema alemán es un sistema basado claramente en el principio de representación proporcional. No se trata, por tanto, de un sistema mixto, como tantas veces se dice, porque el resultado total, como veremos, no se ve influenciado de ninguna manera por el principio de representación mayoritario. De hecho, desde el punto de vista técnico los alemanes hablan de una representación proporcional personalizada (*personalisierte Verhältniswahl*). Como indica Nohlen, el concepto inglés *additional member system* puede conducir a un malentendido, pues parece sugerir que se añaden escaños a los mandatos obtenidos en las circunscripciones o distritos electorales. Pero no es así⁵.

La base del sistema alemán no son las circunscripciones uninominales, sino que el reparto de escaños se realiza de un modo estrictamente proporcional. Las circunscripciones uninominales son instrumentos que permiten seleccionar qué personas van a ocupar los escaños que previamente se han distribuido de un modo exquisitamente proporcional.

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 rige para la mitad de los escaños en función de un voto personal.

El grado de proporcionalidad producido por el sistema alemán es, en consecuencia, de los más elevados del mundo, pues ajusta casi de modo exacto la relación entre votos y escaños. Lo que ocurre es que consigue, por un lado, la máxima proporcionalidad y por otro que el elector pueda seleccionar la mitad de los candidatos que ocuparán los escaños del Parlamento, respetando siempre la proporcionalidad, salvo en el caso que ya hemos avanzado: el supuesto en el que en una determinada circunscripción los candidatos de un partido venzan en un mayor número de distritos uninominales de los que proporcionalmente le han correspondido a ese partido.

⁴ Sobre el sistema electoral alemán en general, vid. BEHNKE, J., *Das Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland. Logik, Technik und Praxis der Verhältniswahl*. Baden-Baden, 2007. Vid. también NOHLEN, DIETER: *Sistemas electorales y partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica, 2.^a ed. México, 1998.

⁵ NOHLEN, D.; NOHLEN, N.; «El sistema electoral alemán y el Tribunal Constitucional federal. La igualdad electoral a debate», en FERRER MAC-GREGOR, EDUARDO; ZALDÍVAR LELO DE LARREA, ARTURO (coords.), *La ciencia del Derecho procesal constitucional. Estudios en Homenaje a Héctor Fix-Zamudio*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2008. NOHLEN, D., «El sistema electoral alemán: Un estudio comparativo», en MONTABES PEREIRA, J.: *El sistema electoral a debate: veinte años de rendimiento del sistema electoral español (1977-1997)*, 1998, pp. 129-146.

Son los mandatos directos «excedentes», a los que ya hemos hecho alusión y que han provocado el rechazo del BVerfG.

El sistema alemán, por tanto, no es un sistema mixto (mitad mayoritario, mitad proporcional), sino proporcional personalizado.

2.2. Los elementos del sistema

Los principales elementos del sistema alemán están recogidos en la Ley Electoral Federal (*Bundeswahlgesetz*⁶) y son los siguientes:

a) el doble voto del que dispone el elector, en lo que se conoce por *doble papeleta*, que en realidad es una sola papeleta dividida en dos partes. Cada elector tiene la opción de hacer efectivos los dos votos: un voto individual (*Ertstimme*) y otro de lista (*Zweitstimme*), o de emitir solamente uno de los dos, dejando en blanco el otro. En realidad, estaría haciendo uso de su derecho al sufragio en todo caso, puesto que si no señala ninguna opción su voto se computaría como voto en blanco. También puede elegir un candidato de un partido y votar a la lista de otro partido. De hecho, es muy frecuente que los partidos minoritarios —todos salvo la CDU (Unión Demócrata Cristiana) y el SPD (Partido Socialdemócrata Alemán), aunque últimamente la pujanza de los Verdes puede modificar este aspecto— hagan una campaña electoral centrada en conseguir los segundos votos, los que van a ser decisivos a la hora de superar la barrera electoral del 5% y de conseguir el mayor número de escaños posibles según los criterios de reparto proporcionales.

La distribución de los distritos electorales uninominales (*Wahlkreise*) debe hacerse en proporción a la población. Según el § 3 de la Ley Electoral Federal, no debe haber una diferencia superior al 15% en el tamaño de los distritos electorales. En todo caso, si superase el 25% debe elaborarse una nueva subdivisión de distritos.

Poco antes de cada elección al *Bundestag* se revisan los distritos uninominales, siguiendo los criterios fijados en la Ley Electoral. El número de escaños a elegir en cada Estado mediante las *Landeslisten*⁷ dependía hasta la reciente reforma de la distribución proporcional de los votos de los partidos en cada uno de los Estados, mediante la fórmula Sainte Laguë.

⁶ La última versión de la *Bundeswahlgesetz*, que fue modificada ampliamente el 23 de julio de 1993 (BGBl. I, p. 1288, 1594), es la de 25 de noviembre de 2011, que entró en vigor el 3 de diciembre de 2011 (BGBl. I 2011, p. 2313 ss.). La Ley se suele modificar antes de cada convocatoria electoral, fundamentalmente para rectificar la distribución de escaños, en función de las variaciones de población de cada Estado o cada distrito uninominal. La última versión de la Ley puede consultarse en <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bwahlg/gesamt.pdf> (fecha de consulta: 13.04.2012).

⁷ La última versión de la distribución de distritos, es la que se llevó a cabo como consecuencia de la reforma de la Ley Electoral federal de 17 de marzo de 2008, y en concreto de lo dispuesto por su artículo 1 (*Achtzehnten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes*, BGBl. I p. 316). Dicha versión está disponible en:

http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_09/wahlkreiseinteilung/wahlkreisbeschreibung_kons.pdf (fecha de consulta: 13.04.2012).

En principio, lo normal sería que los escaños que correspondiesen a cada Estado conforme al reparto realizado en función de esos criterios proporcionales, supusiesen el doble del número de distritos uninominales que le corresponden a ese Estado (por ejemplo, si le correspondiesen 20 escaños, tendría que haber teóricamente 10 distritos uninominales). Pero no siempre ocurre así, porque puede haber pequeñas variaciones de población que no sean suficientes para modificar los límites de los distritos uninominales, pero que sí influyan en el resultado global de cada Estado⁸.

b) la distribución de los escaños entre los partidos, que determina la composición de la Dieta Federal (*Bundestag*), y que se realizaba hasta la reciente reforma a nivel nacional, efectivamente en un distrito único, siguiendo criterios de representación proporcional. La fórmula electoral de reparto de escaños se modificó recientemente, mediante una Ley de reforma de la Ley Electoral de 17 de marzo de 2008⁹. Hasta ese momento se utilizaba el método Hare/Niemeyer (similar al de resto mayor); desde 2008 se utiliza el método de media mayor Sainte Laguë/Schepers (una variante del Sainte Laguë¹⁰).

Con la nueva reforma, se modifica el sistema de distribución. Para intentar evitar los efectos negativos sobre el peso del voto y la proporcionalidad (de modo que el peso del voto siga siendo esencialmente igual entre los habitantes de cada uno de los *Länder*), la secuencia de asignación (*Ober-/Unterverteilung*) de los escaños —en primer lugar a los partidos a nivel nacional, y luego en el interior de cada partido, a los Estados— se sustituye. En primer lugar se asignan los escaños proporcionalmente a cada Estado, y luego se distribuye internamente en las listas de los partidos. Es una incógnita saber cómo va a influir esta nueva manera de distribuir los escaños en los resultados finales del sistema. De momento, hay bastantes críticas, y la reforma se ha aprobado solamente con los votos de la coalición gubernamental, habiendo sido ya de nuevo recurrida ante el Tribunal Constitucional.

La base para el primer paso en la asignación de escaños a los *Länder* es el número de votantes (en lugar de tener en cuenta los segundos votos a las listas de partido que han superado la barrera electoral a nivel nacional). La base para la asignación de escaños a los partidos sigue siendo la suma de los segundos votos alcanzados.

Se añade un nuevo apartado 2 en el § 6 de la BWahlG, que distribuye —en una especie de lista combinada— algunos escaños adicionales a los partidos (en total alrededor de 10).

⁸ Sobre el tamaño de los distritos uninominales, vid. IPSEN, J. / KOCH, T.: «Wahlkreisgröße und Wahlrechtsgleichheit», en *Niedersächsische Verwaltungsblätter – Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung*, 3, 1996, pp. 269-274.

⁹ El 24 de enero 2008 decidió el *Bundestag* alemán (BT- Plenarprotokoll 16/139, S. 14670B-14670C) cambiar el método Hare / Niemeyer por el de Sainte-Laguë. Este cambio entró en vigor el 21 de marzo de 2008 y obligó por primera vez en las elecciones parlamentarias celebradas el 27 de septiembre de 2009.

¹⁰ JEAN-ANDRÉ SAINTE-LAGUË (1882-1950, Francia), fue Profesor de Matemáticas en el *Conservatoire national des arts et métiers* de París.

c) la distribución de escaños dentro de cada partido, que hasta la aprobación de la reforma se llevaba a cabo una vez que se ha determinado el número que corresponde a cada uno de ellos a nivel nacional, y que se hacía en función de los resultados obtenidos por ese partido en cada circunscripción estatal, asignándole los que proporcionalmente le corresponden en esa circunscripción con relación al total obtenido a nivel nacional. También se aplica la fórmula Sainte Laguë.

El problema que se planteaba es, como hemos dicho, el de los mandatos excedentes. Y el nuevo sistema de distribución (primero entre los Estados, luego dentro de cada partido) no garantiza que deje de haber mandatos excedentes. Puede ocurrir que a un partido le sigan correspondiendo menos escaños proporcionalmente de los que sus candidatos han logrado venciendo en los distritos uninominales.

Todos los candidatos que han conseguido ser los más votados en su distrito uninominal resultan, como hemos dicho, elegidos (así lo dispone el § 5 de la Ley Electoral). Una vez obtenido el número de escaños que corresponde a cada partido, se descuenta —en cada Estado— de ese número el de los candidatos del partido elegidos directamente mediante el primer voto, y los demás se van adjudicando a los candidatos que figuraban en las listas estatales de los partidos.

Si un partido ha conseguido obtener más mandatos directos con los *Erststimmen* que aquéllos que le corresponden según los *Zweitstimmen*, retiene los escaños excedentes correspondientes a los mandatos directos, de tal manera que el total de escaños del *Bundestag* se ve aumentado temporalmente (por los así llamados *Überhangmandate*, mandatos excedentes). Estos escaños de más, o adicionales, llevan tiempo en discusión en Alemania, puesto que pueden decantar la mayoría del futuro gobierno (fueron decisivos para la elección de Kohl en 1994, de Schröder en 2001 y de Merkel en 2009). Podría incluso llegar a provocar que un partido que haya obtenido menos votos que otro logre la mayoría parlamentaria. En las últimas convocatorias electorales, el número de escaños excedentes se ha ido incrementando de manera muy notable.

Por partidos, la CDU se ha beneficiado de 59 mandatos excedentes, el SPD ha recibido 34, la CSU obtuvo 3 y el *Deutsche Partei* (Partido alemán), un mandato en 1953. Algunos de estos mandatos adicionales fueron decisivos, como hemos dicho, para nombrar o mantener al Canciller. En concreto, en tres ocasiones: el 15 de noviembre de 1994 fue elegido Helmut Kohl con 338 votos (eran necesarios 337), de los cuales 12 eran mandatos adicionales. El 16 de noviembre de 2001 Gerhard Schröder ganó una cuestión de confianza con 336 votos (necesitaba 334), de los cuales 10 eran mandatos excedentes del SPD. El 28 de octubre de 2009 Angela Merkel fue elegida con 323 votos (eran necesarios 312), de los cuales 24 eran *Überhangmandaten*.

Además, se produce la paradoja de que, a pesar de sufrir una considerable caída de voto, uno de los dos partidos mayoritarios (sobre todo CDU-CSU) puede lograr más de 20 escaños adicionales (24 en las últimas

elecciones), puesto que seguirá manteniéndose como el partido más votado en muchas circunscripciones uninominales. Por el contrario, en las últimas elecciones el SPD no ha recibido ningún escaño adicional.

La importancia de los escaños adicionales crece en el actual sistema de cinco partidos de la Alemania unificada, que ha sucedido al de los tres de la Alemania de Bonn. Estimulan el llamado «voto dividido» (también llamado voto cruzado, *split voting*¹¹), que significa votar en un sentido en la circunscripción uninominal y en otro distinto en la lista cerrada del *Land* correspondiente (que, además, como hemos visto, es algo buscado por los partidos pequeños en las campañas electorales). En 1957 sólo ejercían el «voto dividido» el 6,4% de los electores, mientras que en 2005 alcanzó ya el 24%.

Las dos grandes formaciones tienen interés también en fomentar el «voto dividido», 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*. El sistema favorece también el llamado «voto táctico»: dar el voto directo a quien esté mejor situado para llevarse el mandato único de la circunscripción, aunque no sea del propio partido sino de los posibles coaligados, y votar en cambio al partido propio en la lista cerrada. Todos, como es evidente, para sacar más diputados¹².

El Tribunal Constitucional se ha visto obligado a pronunciarse en varias ocasiones sobre estos disputados escaños suplementarios y ha identificado una «desviación» de la voluntad popular, aunque hasta ahora la había considerado «tolerable». En su sentencia de 2008¹³ los declara lisa y llanamente anticonstitucionales y ha obligado al legislativo a cambiar la ley electoral, con un nuevo sistema de reparto en el segundo nivel (el de los Estados), que pretende integrar los mandatos directos en el total de los proporcionales, limitando o eliminando la necesidad de incrementar el número total de escaños. Habrá que ver, en las primeras elecciones que se lleven a cabo con este nuevo sistema, si el objetivo se consigue o no.

d) una *barrera legal* de representación inicial de un 5% (a nivel nacional) para poder participar en la distribución de los escaños. Esta barrera no se aplica en el caso de que el partido haya obtenido al menos 3 mandatos directos en distritos uninominales, que les da derecho también al acceso al reparto de escaños. En todo caso, quien vence en un distrito uninominal ocupará un escaño en la Cámara.

¹¹ SCHOEN, H., «Stimmensplitting bei Bundestagswahlen: eine form taktischer Wahlentscheidung?», en *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 2 (1998), pp. 223-244. TURNER, P. W., «Taktisch oder aufrichtig? Zur Untersuchung des Stimmensplittings bei Bundestagswahlen», en *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 1 (1999), pp. 163-165.

¹² KREUZER, M., «Germany: partisan engineering of personalized proportional representation», en COLOMER, J. M. (ed.), *Handbook of electoral system choice*, Houndmills (Basingstoke); New York, Palgrave Macmillan, 2004, pp. 222-236. SAALFELD, Th., «Germany: stability and strategy in a mixed-member proportional system», en GALLAGHER, M. y MITCHELL, P. (eds.), *The Politics of electoral systems*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2005, pp. 209-229.

¹³ Cfr. BVerfGE 121, 266, de 3 de julio de 2008.

Este elemento ha sido objeto también de polémica en Alemania, pues se ha dicho que lesiona el derecho a la igualdad de voto, en el sentido del peso igual de todos los votos de los alemanes¹⁴. El Tribunal Constitucional alemán se ha manifestado sobre la cuestión en diversas ocasiones, y no ha encontrado reproche de inconstitucionalidad, salvo en una ocasión: las elecciones inmediatamente posteriores a la reunificación, en las que el Tribunal consideró que no podía aplicarse la barrera del 5% de modo uniforme, para no perjudicar a los partidos de la antigua Alemania del Este, todavía no implantados en la Alemania occidental¹⁵.

Ya en 1952 tuvo que pronunciarse el *Bundesverfassungsgericht* sobre la cuestión¹⁶, al tener que resolver si la barrera electoral del 7,5%, prevista en la Ley electoral del *Land* de Schleswig Holstein, respetaba o no el principio general de igualdad. El Tribunal vinculó el principio general de la igualdad con el principio de sufragio igualitario, si bien consideró que éste debe valorarse de modo diferente en un sistema electoral mayoritario y en uno proporcional. En el caso de un sistema proporcional, debe ser igual no solamente el valor numérico del voto, sino el «valor de logro», es decir, el peso que ese voto tiene en el resultado.

De todos modos, el Tribunal Constitucional alemán admite que junto al principio de sufragio igualitario debe contemplarse el de garantizar al Parlamento una capacidad funcional. Esto último justifica un trato diferenciado a los partidos políticos en la distribución de escaños mediante fórmulas proporcionales. Es evidente que esto supone una excepción al principio de que todos los votos deben tener el mismo peso, pero es admisible, para evitar los partidos de poco apoyo electoral (*Splitterparteien*). A partir de ahí, el Tribunal estudia si en el caso concreto, la medida de la barrera electoral cuestionada se trata de una medida adecuada y proporcionada al objetivo que pretende conseguir. En otras palabras, aplica el «test de proporcionalidad», evaluando si se respeta o no el principio de proporcionalidad (*Verhältnismäßigkeitsgrundsatz*).

Para el BVerfG, una barrera electoral del 5% es adecuada, mientras que una barrera superior sólo podría admitirse si existiesen razones que obligasen a ello. En todo caso, admite la vía alternativa de los mandatos mínimos directos, porque sostiene que un partido que sea muy fuerte en un territorio determinado debe tener facilidades de acceso al reparto de escaños

¹⁴ Cfr. EHLERS, D., «Sperrklauseln im Wahlrecht», en *Jura* (1999), pp. 660 y ss. del mismo autor, «Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen zur 5%-Sperrklausel im Kommunalwahlrecht», en: *Verfassungsgerichtsbarkeit in Nordrhein-Westfalen – Festschrift zum 50-jährigen Bestehen des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen*. Münster, 2002, pp. 273-292.

¹⁵ Los partidos políticos de la RDA se recurrió la aplicación indiscriminada de la barrera electoral, por considerarla contraria a la igualdad de oportunidades de los partidos políticos. El BVerfG, tomando en consideración las excepcionales e históricas circunstancias de estas primeras elecciones declaró la inconstitucionalidad de la aplicación uniforme de la barrera específicamente para estas elecciones (cfr. BVerfGE 82 (1991) 322-352, 29 de septiembre de 1990). Sobre esta cuestión, puede verse CRUZ VILLALÓN, P., «Legislación electoral y circunstancias excepcionales: la igualdad de oportunidades de los partidos políticos en las primeras elecciones generales de la nueva RFA», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 30, 1990, pp. 129-132.

¹⁶ BVerfGE, 1, 208, de 5 de abril de 1952.

que un partido con igual número de votos, pero más dispersos en todo el territorio nacional.

Pocos años más tarde el Tribunal Constitucional Federal tuvo que volver a pronunciarse¹⁷, esta vez sobre la propia barrera electoral del 5%, y sobre la cláusula alternativa de los mandatos mínimos para acceder al reparto de escaños. En ambos casos se cuestionaba su compatibilidad con el principio de igualdad en la elección. El Tribunal vuelve a justificar la existencia de la barrera, fundamentándola en la necesidad de garantizar una capacidad funcional del Parlamento.

En definitiva, la jurisprudencia sobre la barrera electoral (que se vio confirmada con una Sentencia que resolvió varios recursos presentados con posterioridad a la reunificación alemana¹⁸) considera que la barrera del 5%, complementada con la posibilidad de acceder al reparto de escaños si se han obtenido, al menos, tres mandatos directos, es adecuada y proporcionada a los objetivos que pretenden conseguirse, y respeta el principio de igualdad. Veremos más adelante si se podría decir lo mismo en nuestro país.

2.3. Valoración global sobre el funcionamiento del sistema

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.

El voto personal para un candidato, en los distritos uninominales, busca asegurar la relación entre los votantes y sus representantes. Sin embargo, en la práctica no se ha logrado del todo este objetivo, porque los partidos han buscado la manera de utilizar las posibilidades que ofrece el sistema para lograr resultados no perseguidos, como el de fomentar la división del voto que hemos mencionado, favoreciendo así la aparición de mandatos excedentes.

Asimismo, los propios electores han ido asumiendo cada vez más la mecánica del sistema, aprovechando esas mismas posibilidades. La opción de dividir sus votos estratégicamente entre posibles o existentes socios de una coalición es un hecho cierto, que cada vez se utiliza por un porcentaje mayor de ciudadanos, alrededor del 25%. De hecho, la división del voto es común entre los seguidores de partidos pequeños. Así, la división de votos se utiliza estratégicamente por los votantes para apoyar al socio de la coalición de «su» partido o, por lo menos, para indicar la preferencia de su coalición.

Al producir resultados altamente proporcionales, el sistema electoral garantiza que no puedan «fabricarse» mayorías, es decir, que permitiese a un partido lograr la mayoría absoluta de los escaños parlamentarios sin obtener

¹⁷ BVerfGE, 6, 84, de 23 de enero de 1957.

¹⁸ BVerfGE 82, 322, de 29 de septiembre de 1990 (2 BvE 4/90, 2 BvE 3/90, 2 BvE 1/90, 2 BvR 2471/90).

la misma mayoría de los votos populares. Esto en Alemania es muy improbable.

Los gobiernos de coalición alemanes son generalmente estables y considerados legítimos por el electorado y, dados los incentivos de cooperación inherentes a la coalición, muchos alemanes prefieren un gobierno de coalición a un gobierno de partido único.

Hasta la fecha el sistema electoral alemán, proporcional personalizado, no ha mostrado ningún inconveniente grave que lo haga peligrar en cuanto a su legitimidad y el apoyo social, salvo el del excesivo número de mandatos adicionales o excedentes, cuya solución supone un reto para la clase política alemana actual.

En todo caso, lo que se requieren son retoques. El sistema alemán ha durado lo suficiente como para tener un alto nivel de legitimidad institucionalizada. Los principios básicos de los distritos uninominales y de representación proporcional de lista, no se han alterado desde 1949. Sí que ha habido algunos pequeños cambios en el sistema electoral, pero más bien de ajuste. Como, por ejemplo, el que supuso cambiar la fórmula Hare/Niemeyer por la fórmula Sainte Laguë.

III. LA POSIBLE IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL ALEMÁN EN ESPAÑA

Antes de abordar directamente la hipótesis de trasladar a España todos o alguno de los elementos del sistema electoral alemán, me gustaría hacer dos advertencias previas. En primer lugar, hay que tener en cuenta que cualquier sistema electoral se adapta al terreno, al entorno, al país en el que se está practicando. Y es evidente que España no es lo mismo que Alemania. Hay muchos condicionantes históricos, sociológicos, políticos, sociales, etc., que deben tenerse en cuenta a la hora de estudiar una hipotética reforma del sistema electoral. Por eso me parecería un error plantearse la implantación del sistema alemán (como cualquier otro que se pudiese proponer) en su conjunto. Más bien lo que habría que hacer es estudiar los diversos elementos por separado, y ver cuáles de ellos pueden trasplantarse a España sin que se provoquen más problemas de los que se pretenden resolver.

En segundo lugar, otra cuestión previa que me parece importante, y que está en relación con lo anterior, es que una cosa es tomar el sistema alemán como modelo, y desde este punto de vista escoger aquellos elementos que pueden tener mejor encaje en España, y otra es implantar sin más el sistema, con todos sus elementos, en nuestro país. Quienes han propuesto mirar hacia el sistema alemán no han aclarado hasta dónde llegarían en su implantación, pero creo que no es nada fácil llevar a cabo un «trasplante» del sistema a desde un «organismo» como el alemán al español, puesto que alguno de los elementos podría provocar rechazo en ese nuevo entorno.

La implantación del sistema alemán requeriría, en función del número de elementos que se apliquen, y de si se hace en las elecciones generales

o en las autonómicas y locales, distintos niveles de dificultad jurídica, en lo que se refiere a la posible necesidad de modificación de normas. Parece claro que, en el caso de las elecciones autonómicas y locales, las hipotéticas reformas serían mucho más asequibles que una posible reforma constitucional que podría ser necesaria en el caso de las generales.

Por ejemplo, una primera cuestión a resolver es la de los distritos. Si aplicásemos el sistema alemán tal cual, la provincia dejaría de ser la circunscripción, para serlo las Comunidades Autónomas en cuanto a las listas cerradas 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. Esto plantea un primer problema: sería necesaria la reforma constitucional para modificar la circunscripción sobre la que se realiza el cálculo proporcional del reparto de escaños.

Sin embargo, en mi opinión lo que debería hacerse en este caso es no aplicar el sistema tal cual, sino adaptándolo a nuestra idiosincrasia, respetando la circunscripción provincial. En otras palabras, sería perfectamente factible no modificar la Constitución y mantener la provincia como circunscripción. Esto no ahorraría el problema de la creación de distritos uninominales, pero sí el de tener que reformar la Constitución. En todo caso, el hecho de mantener la provincia como circunscripción tiene algunas dificultades técnicas, como veremos más adelante, que deberían subsanarse para que el sistema funcione.

Si se siguiese el modelo alemán, sustituyendo las *Landeslisten* por listas provinciales, y en España se eligiesen 350 diputados, además de que cada partido seguiría presentando —como ahora— una lista cerrada y bloqueada en cada provincia, se dividiría el país en 175 distritos (la mitad de los diputados totales), en los que cada partido puede o debe presentar un candidato individual. Para que la elaboración de esos distritos se realice de modo imparcial, se podría arbitrar un sistema parecido al alemán en el cual la iniciativa la tenga la Junta Electoral Central, que formularía una propuesta al Congreso de los Diputados (en Alemania, la Comisión está nombrada por el presidente federal, algo que no tiene posible equivalencia en España). La Cámara Baja podría aprobar la delimitación de esos distritos electorales por una mayoría reforzada de 2/3.

Evidentemente, hay problemas que se plantearían en este proceso que habría que resolver, como el de decidir qué ocurre con las provincias que tienen un número impar de diputados. En este caso, como en Alemania, debe atenderse a criterios de proporcionalidad con relación a la población, sin que las diferencias puedan superar (como en Alemania) un determinado límite entre los distritos uninominales. En cuanto a los escaños a elegir en las listas provinciales, el problema se soluciona simplemente atendiendo a repartos estrictamente proporcionales, como ocurre en España ahora con el reparto de los 248 escaños que restan, una vez adjudicados los de Ceuta y Melilla y los 2 mínimos por provincia.

La división en distritos uninominales, en mi opinión, no contradice la previsión constitucional de determinar que la circunscripción es

la provincia, sino que se trataría simplemente de un instrumento que permite al ciudadano elegir qué personas de qué partido van a ocupar determinados escaños, por delante de los compañeros que forman parte de las listas cerradas. Es más, incluso algunos de los candidatos podrían presentarse tanto en un distrito uninominal como en una lista cerrada, siempre que la Ley electoral no estableciese una prohibición en ese sentido.

En todo caso, y ante las dificultades que podría plantear el hecho de acometer la reforma directamente en el sistema electoral del Congreso de los Diputados, en algún otro lugar¹⁹ he propuesto que quizá es más fácil empezar la reforma electoral en el ámbito autonómico o municipal. En una Comunidad Autónoma donde se eligiesen 120 Diputados, podría establecerse un sistema según el cual los partidos presentasen una lista de 60 candidatos, y otros 60 se presentarían en los correspondientes distritos uninominales en los que se dividiría la provincia (la mitad de los Diputados totales), donde cada partido debe presentar un candidato individual. Una propuesta parecida a ésta, aunque reduciendo el número de distritos uninominales a un tercio del total, en lugar de a la mitad, es la que ha presentado el Grupo Popular en la Asamblea de Madrid²⁰.

Para que la elaboración de esos distritos se realice de modo imparcial, de modo semejante a lo expuesto líneas atrás para las elecciones a nivel nacional, se podría arbitrar un sistema en el cual la iniciativa la tenga la Junta Electoral Provincial, que formularía una propuesta a la Asamblea de la Comunidad. La Asamblea debería aprobar la delimitación de esos distritos electorales por una mayoría reforzada de dos tercios. Con todo, este es el punto que me parece más complicado de salvar desde el punto de vista político, porque la definición de los distritos puede ser decisiva de cara al resultado electoral.

El reparto de escaños entre los partidos se realizaría igual que ahora, tomando como base los votos totales a las candidaturas de los partidos en la Comunidad, es decir, a partir de los votos a las listas del partido en cada circunscripción plurinominal. A partir de ahí, si la Comunidad tiene varias provincias o varias circunscripciones plurinominales, siguiendo el modelo alemán, se distribuirían los escaños de cada partido en función de los votos que ese partido ha obtenido en las listas de cada circunscripción. Una vez hecho el reparto de escaños de cada partido en cada circunscripción, hay que pasar a analizar quién ocupará esos escaños. Si alguno de los candidatos individuales de ese partido ha triunfado —por resultar el más votado— en

¹⁹ VIDAL PRADO, C., «La Asamblea de Madrid: el sistema electoral», en ÁLVAREZ CONDE, E., y PLAZA DE DIEGO, R. (Dirs.), *Derecho Público y Administración de la Comunidad de Madrid*, Tirant lo Blanch, IMAP, Madrid, 2008, pp. 421 y ss; en concreto, pp. 439 y ss.

²⁰ Esta propuesta ha sido expuesta por el portavoz del Grupo Parlamentario Popular en la Asamblea de Madrid, Íñigo Henríquez de Luna, en una Sesión académica en el Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense, el 19 de enero de 2012. Pueden verse algunos elementos de esta propuesta en <http://www.pppmadrid.es/el-grupo-popular-impulsa-una-reforma-de-la-ley-electoral-que-perfecciona-el-sistema-democratico-en-la-comunidad/> (fecha de consulta: 13.04.2012).

un distrito uninominal, automáticamente ocupa uno de los puestos que corresponden a su partido en la circunscripción a la que pertenece ese distrito uninominal. El resto de los puestos se cubrirán con los integrantes de la lista cerrada del partido, en la lista de circunscripción (equivalente a las *Landeslisten* alemanas)²¹.

El hecho de hacerlo a nivel local o autonómico tiene la ventaja de existe mayor flexibilidad a la hora de modificar las circunscripciones, puesto que no nos encontraríamos con ninguna barrera constitucional, salvo la previsión de que la elección debe llevarse a cabo con criterios de representación proporcional y que se garantice la representación de las «diversas zonas del territorio» autonómico (art. 152.1). Nuestra propuesta respeta lo dispuesto por la Constitución, puesto que los criterios de representación son proporcionales y deben establecerse dos tipos de distritos, los uninominales y los plurinominales, que garantizarían la representación de todas las zonas del territorio.

En este mismo sentido, en las Comunidades Autónomas también podría plantearse la reforma de los respectivos Estatutos o la Ley electoral, en su caso, para adaptar el nuevo tipo de circunscripción electoral. A pesar de que esta reforma, en el ámbito autonómico, no sería demasiado compleja, creo que no sería imprescindible, puesto que, en mi opinión, la circunscripción sigue siendo la misma que antes (provincial en la mayoría de los casos), a efectos del reparto de escaños entre los partidos. Los distritos sólo sirven de instrumentos para determinar qué candidatos de esos partidos ocupan los escaños que les corresponden. Pero el reparto se basa en los resultados de los votos a lista obtenidos en cada circunscripción (provincial o no), sumados a nivel autonómico para el reparto total de escaños, pero luego distribuidos de nuevo en función del nivel de voto que cada partido ha obtenido en cada una de las circunscripciones. Lo mismo cabría aplicar, si se llegase a optar por un sistema similar a nivel nacional, para las elecciones al Congreso de los Diputados.

Otro problema que habría que salvar es el de los mandatos directos, es decir, el caso en el cual los candidatos de un partido obtuviesen más mandatos directos de los que proporcionalmente corresponden al partido en la circunscripción a la que pertenecen los distritos uninominales en que se hayan obtenido esos mandatos directos. Ya hemos visto cómo en Alemania esto supone que se incrementaría el número total de diputados, pero también hemos comprobado cómo el Tribunal Constitucional alemán ha visto siempre con mucho recelo esta solución, hasta declararla inconstitucional, porque modifica la igualdad de sufragio.

Lo que me parece que está fuera de duda con un sistema como el alemán es que garantiza, por un lado, que haya un mayor número de electores

²¹ Sobre el funcionamiento del sistema electoral alemán, cfr. NICOLÁS MUÑIZ, J.: «Notas sobre el sistema electoral alemán», *Revista Española de la Opinión Pública*, 45, 1976, pp. 111-132. NEUBER, M.: *Normas, Programas, Perfiles*, Servicio especial de Inter Naciones, Bonn, 1990; *Derecho Electoral*, Materiales sobre política y sociedad en la República Federal de Alemania, editado por Inter Naciones, Bonn, 1986.

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 a 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, aprovecharan sin embargo la oportunidad de poder elegir algún candidato individual. Así, por ejemplo, podría votar al candidato individual sin tener que votar al partido, si se siente atraído por el prestigio de esa persona, pero no confía en el partido político al que pertenece. Por supuesto, también cabría la posibilidad de votar sólo al partido, sin hacerlo por ningún candidato individual: ese voto sería el de la confianza en que la organización política a la que se está apoyando ha seleccionado los mejores candidatos.

Otro problema es el de la barrera electoral²², que es uno de los elementos del sistema alemán que más dificultades puede causar en España, si se implantase tal cual se utiliza en el país germano. Una barrera del 5% a nivel nacional 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.

No obstante, si se adoptase también el mismo sistema de corrección implantado en Alemania, es decir, el de permitir el acceso al reparto de escaños a los partidos cuyos candidatos hubieran obtenido la victoria en al menos tres distritos uninominales, es posible que partidos como CiU y PNV lo lograsen, pues en algunas zonas de Cataluña y del País Vasco son claramente los más votados. En buena parte dependería —una vez más— de cómo se delimitasen los distritos uninominales.

Lo más probable es que en todos los distritos vencieran los candidatos del PP y PSOE salvo, como digo, en el País Vasco y Cataluña, donde tendrían posibilidades PNV y CiU, y quizá Bildu en algunas zonas del País Vasco. Si no accediesen al reparto de escaños por no alcanzar el mínimo de 3, lo que sí es más probable es que venciesen en uno o dos distritos, con lo cual acabarían accediendo al Parlamento, aunque con escasa representación.

Políticamente, por tanto, la adopción de esta barrera electoral marginaría a muchos partidos de implantación territorial o limitaría su representación a la conseguida en los distritos uninominales. Sólo tendría cierto sentido establecer la barrera si a la vez se acometiese una profunda reforma del Senado, donde estuviesen representados intensamente estos partidos, y en el marco de la cual se diseñase un Senado con un nivel de competencias prácticamente equiparado al del Congreso, sobre todo en todas las cuestiones que puedan afectar a las competencias autonómicas.

Tanto el BVerfG como nuestro Tribunal Constitucional han considerado la barrera, conceptualmente, como adecuada desde el punto de vista

²² Sobre esta cuestión, vid. ÁLVAREZ CONDE, E., GARCÍA COUSO, S., «La barrera electoral», en *Revista de Derecho Político*, 52, 2001, 177-204. DELGADO RAMOS, D., «La barrera legal: ¿problema o solución?», en *Nueva revista de política, cultura y arte*, 125, 2009, pp. 86-96.

constitucional. El Alto Tribunal alemán fundamenta su postura en que se trataría de una garantía legítima de la eficacia de las instituciones parlamentarias, en cuanto que tiene por objeto evitar fragmentaciones excesivas en la representación política obtenida mediante la proporcionalidad electoral. El Tribunal Constitucional español, por su parte, la acepta, en la medida en que pretende «procurar combinando incentivos y límites, que la proporcionalidad electoral sea compatible con el resultado que la representación de los electores en tales Cámaras no sea en exceso fragmentaria, quedando encomendada a formaciones políticas de cierta relevancia»²³.

En todo caso, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español en esta materia no resulta jurídicamente muy rigurosa, pues utiliza argumentos políticos para justificar limitaciones de principios jurídicos constitucionales, «rebajando la normatividad constitucional al ámbito de lo meramente opinable», lo que le ha hecho acreedor de numerosas críticas²⁴.

A pesar de que la jurisprudencia constitucional no sea muy clarificadora al respecto, creo que una barrera electoral tan elevada como la alemana, en España podría provocar un efecto que pudiera considerarse lesionador del principio de igualdad, en el sentido de que sea tan desproporcionada que provoque desigualdad en el acceso al reparto de escaños²⁵. Como sostienen Álvarez Conde y García Couso, la igualdad en este caso iría unida a la proporcionalidad, aunque no deban identificarse. Habría que ver, en todo caso, si la barrera superaría también el «test de razonabilidad» que nuestro Tribunal Constitucional ha ido aplicando cuando se le ha presentado la ocasión de pronunciarse sobre las barreras electorales en el ámbito autonómico. Siempre ha avalado estas barreras, pues siempre las ha considerado razonables²⁶.

Como respuesta, tendríamos dos opciones: o aplicamos una barrera electoral nacional más baja que la alemana (por ejemplo, un 2 o un 3%), o establecemos algún mecanismo alternativo de acceso al reparto de escaños, similar al alemán, permitiendo que un partido pueda participar de ese reparto si un número determinado de sus candidatos han logrado vencer en sus distritos uninominales. También podría pensarse en un sistema parecido al de los requisitos para formar grupo parlamentario, es decir, que se exija alternativamente un porcentaje mínimo a nivel nacional, u otro porcentaje, más elevado, pero exigible solamente en las circunscripciones en las que ese partido se presenta. Por ejemplo, podría pedirse un mínimo de un 10% o un 15% en las circunscripciones provinciales en las que ese partido se hu-

²³ STC 75/1985, FJ 4.

²⁴ Cfr. TORRES DEL MORAL, A. y LÓPEZ MIRA, A., «Jurisprudencia del tribunal Constitucional español en materia electoral. Acotaciones críticas», en *Revista de Derecho Político*, 41, 1996, pp. 21-25. Vid. también GARRORENA MORALES, A., «Tribunal Constitucional y sistema electoral de las Comunidades Autónomas. Una desafortunada jurisprudencia», en *Revista española de derecho constitucional*, 83, 2008, pp. 243-275.

²⁵ Cfr. ÁLVAREZ CONDE, E., GARCÍA COUSO, S., op. cit., p. 185.

²⁶ STC 72/1989, de 20 de abril, sobre la barrera del 20% en las Islas Canarias. STC 225/1998, de 23 de noviembre, también sobre la Ley electoral canaria.

biera presentado. Pero una solución así significaría, evidentemente, alejarse del modelo alemán de un modo más que considerable.

Otra dificultad técnica a resolver es la de los mandatos directos excedentes. Creo que en España no podríamos prever una fórmula similar a la hasta ahora vigente en Alemania, porque no podemos dejar sin delimitar el número de diputados, teniendo en cuenta que hay un límite constitucional de 400. Una posible solución es la de que se descuenten de los escaños que correspondan a ese partido en otras circunscripciones en las que no haya logrado tantas victorias individuales, pero no niego que esta opción puede plantear dificultades jurídicas y políticas. Es la misma solución que habría de aplicarse para el caso de las circunscripciones a las que no correspondería ningún escaño en el reparto nacional proporcional (hoy en día, Soria, Ceuta y Melilla).

En este sentido, está garantizado un mínimo de representación a todas las circunscripciones, como exige la Constitución. Ese mínimo, evidentemente, es de 1. Si alguna de las circunscripciones no obtuviese, en el reparto proporcional de escaños aplicando la fórmula Sainte Laguë, ninguno, entonces habría que establecer una fórmula que puede ser similar a la de los mandatos directos excedentes, porque lo que es evidente es que en el distrito uninominal sí ha habido un vencedor. En dicha circunscripción el escaño sería ocupado por el candidato más votado, pero al no corresponderle ninguno en el reparto proporcional, habría que descontárselo al partido político al que pertenezca el candidato, no contabilizando el escaño que correspondiese al resto más pequeño dentro del reparto que se haga en el Partido político.

En definitiva, el sistema alemán sí puede servir como modelo, tiene elementos muy positivos y perfectamente trasladables a nuestro sistema electoral, pero debe hacerse con mucha prudencia y reflexionando sobre los efectos que puede tener, así como resolviendo las dificultades técnicas que plantea. Todo ello es lo que quizá sugiere que el «campo de pruebas» inicial de la incorporación de algunos elementos del sistema electoral alemán no deberían ser las elecciones generales, sino las autonómicas o, incluso, las locales, especialmente en las grandes ciudades.