

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS:
ENERO-MAYO 2012ACTIVIDADES PREVISTAS:
JUNIO-DICIEMBRE 2012

CRÉDITOS

INFORME

EL SISTEMA ELECTORAL ALEMÁN Y SU RECIENTE REFORMA^{1*}por **Francesc Mestre-Aizpurua**

Becario de La Caixa

Politólogo por la Universidad Autónoma de Barcelona.

Estudiante del Máster en Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios

Legislativos de la Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN

El sistema electoral alemán para el Bundestag es un sistema proporcional personalizado. Su principal objetivo es conjugar un voto personalizado con una representación proporcional. Estas peculiaridades del sistema electoral alemán han hecho que sea considerado en muchas propuestas de reforma electoral en otros países, ya que aparentemente parece combinar lo mejor de los dos mundos electorales: el proporcional y el mayoritario.

No obstante, este sistema tiene también sus propios defectos, como los mandatos suplementarios o el efecto peso negativo del voto, que producen, cada vez más, disfuncionalidades en el sistema. Algunas de ellas ha sido considerada inconstitucional por el Tribunal Constitucional Federal. Por ello, recientemente se ha aprobado una reforma del sistema que es analizada en el presente trabajo.

ABSTRACT

The German electoral system for the Bundestag is a personalized proportional representation system. Its main goal is to combine personalized vote with proportionality. Due to these peculiarities, the German electoral system has been considered in many electoral reforms in other countries, because apparently it combines the best of both electoral worlds: the proportional and the majoritarian.

However, this system also has its own defects, such as the overhang seats and the negative vote weight, that are producing ever-increasing dysfunctions to the system. Some of them have been considered unconstitutional by the Federal Constitutional Court. As a consequence, a reform, that is tackled in this paper, has been passed recently.

1. INTRODUCCIÓN

El sistema electoral alemán, por su idiosincrasia, ha sido considerado un sistema modelo a tener presente en cualquier propuesta de reforma electoral [NOHLEN y NOHLEN, 2007: 8]. Se trata de un sistema proporcional personalizado, que tiene características mayoritarias aunque se base en una representación proporcional. Por ello, se pretende aunar en un único sistema electoral la proporcionalidad y la personalización del voto.

En este informe en primer lugar se examina con detalle el sistema electoral alemán antes de su reciente reforma de 2011, analizando por separado cada uno de los dos votos (unipersonal y de lista) y su conjunción. En segundo lugar, se evalúan las principales consecuencias de dicho sistema, con énfasis al voto dividido, a los mandatos

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
ENERO-MAYO 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
JUNIO-DICIEMBRE 2012****CRÉDITOS**

suplementarios y al efecto del peso negativo del voto. En tercer lugar, y una vez vistas las consecuencias, a veces indeseadas, del sistema, se exponen las modificaciones introducidas tras la reciente reforma de diciembre de 2011. Por último, se apuntan las principales críticas y virtudes del sistema en su conjunto. El objeto del informe es, pues, el análisis del sistema electoral alemán y su reforma y sus consecuencias, así como comprobar el cumplimiento de los objetivos de proporcionalidad y personalización.

2. EL SISTEMA ELECTORAL ALEMÁN ANTES DE LA REFORMA

El sistema electoral alemán es una combinación de los sistemas *first-past-the-post* (modelo británico) y el sistema de representación proporcional puro, donde el resultado global es determinado por el segundo de los dos. Es por ello que nos encontramos ante un sistema de representación proporcional personalizada. Este sistema consta de dos votos: primer voto o *Erststimme* y segundo voto o *Zweitstimme*. A continuación, se describen cada uno de ellos y, posteriormente, se analiza el sistema en su conjunto, que permite transformar los votos de la ciudadanía en escaños en la Cámara baja alemana. Es importante reseñar que estamos ante un sistema electoral de representación proporcional personalizada y no ante un sistema mixto. Es por ello que el resultado final de las elecciones no es la simple suma de los resultados de ambos votos, sino un reparto de escaños basado en el segundo voto, con influencia del primero.

Para el primer voto –el voto personalizado–, se divide el territorio alemán en 299 circunscripciones electorales uninominales. Estas circunscripciones son divididas por criterios demográficos, de manera que la diferencia poblacional entre ellas no debiera superar el 15% y si superara el 25% debe remodelarse la circunscripción electoral. Aproximadamente, el número medio de habitantes nacionales en cada circunscripción es de 270 000, el de electores es alrededor de 210 000. En cada una de estas circunscripciones se elige a un solo diputado. El elector debe elegir entre los diferentes candidatos señalando con una cruz su preferencia; el candidato con mayor número de votos será el único elegido por esa circunscripción.

El segundo voto –el voto de lista– usa como modelo el sistema de representación proporcional puro, pero con algún matiz. La circunscripción es nacional y en ella se reparten los 598 escaños del *Bundestag*. El umbral para poder acceder al reparto es del 5% a nivel nacional. La forma de voto es la lista cerrada y bloqueada, y el elector debe marcar con una cruz el partido al que desea dar su voto. No obstante, y sin que ello tenga influencia en el resultado final, las listas electorales se presentan a nivel de *Land* y los escaños obtenidos son repartidos no solo entre las listas electorales, sino también entre los *Länder*, en función del número de votos obtenidos en cada uno de ellos. En este sentido, a partir de los resultados obtenidos por cada uno de los partidos mediante la fórmula electoral Sainte-Laguë/Schepers, se reparten los escaños para todo el territorio nacional en base 598. Posteriormente, para saber el número de escaños que le corresponde a cada partido en cada *Land*, se procede al reparto de los escaños de cada partido a nivel nacional a cada uno de los *Länder* en base a los votos obtenidos por el partido en cada estado federado. La fórmula utilizada es la misma que la fórmula electoral. Así pues, mediante este procedimiento obtendremos el número de escaños que le corresponde a cada partido en cada uno de los *Länder*, que serían ocupados por los primeros de la lista en ese *Land*. En este punto incide el primer voto.

Vistos los dos votos por separado, a continuación se describe la conjugación de ambos para formar el sistema. Primeramente, a partir del recuento de los segundos votos emitidos por los ciudadanos, se obtiene el resultado final de las elecciones ya que mediante estos votos se hace la asignación a cada uno de los partidos de los escaños obtenidos a nivel nacional, tomando como base los 598 escaños. Esta base puede ser modificada

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
ENERO-MAYO 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
JUNIO-DICIEMBRE 2012****CRÉDITOS**

si candidatos independientes obtienen escaño directo o si candidatos de lista obtienen menos de tres escaños directos y menos del 5% de los votos. A partir de los escaños obtenidos a nivel nacional se reparten a cada uno de los *Länder* en función de los resultados obtenidos por cada partido en ellos, por el procedimiento ya visto. Una vez obtenidos el número de escaños que le corresponde a cada partido en cada uno de los estados federados, estos son ocupados preferentemente por los escaños obtenidos en el primer voto y, posteriormente, por los del segundo voto, voto de lista. Este procedimiento puede producir las siguientes tres situaciones.

Primera, el número de escaños obtenidos de forma directa es inferior al número de escaños que le corresponden al partido en el *Land*. Estos escaños serán ocupados primeramente por los mandatos directos y los restantes por los primeros candidatos de la lista hasta completar el número de escaños asignados al partido en ese *Land*. Segunda, el número de escaños obtenidos de forma directa es igual al número de escaños que le corresponden al partido en el *Land*. Estos escaños serán ocupados íntegramente por los escaños obtenidos directamente por el primer voto; por consiguiente, no habrá ningún diputado electo de ese *Land* que provenga de la lista electoral del partido. Y tercera, el número de escaños obtenidos de forma directa es superior al número de escaños que le corresponden al partido en el *Land*. En este caso, todos los escaños directos acudirán al Parlamento y ese partido tendrá más escaños de los que le correspondería según la asignación a nivel nacional. Este es el efecto *Überhangsmandate*, o mandatos suplementarios. Este último caso, junto al modo de repartir los escaños obtenidos por los partidos a nivel de estado federal produce el efecto del peso negativo del voto o *negatives Stimmgewicht* que se describe posteriormente y que ha sido el motivo de la reforma de diciembre de 2011.

Hay que resaltar, por último, que el umbral electoral del 5% del sistema puede ser evitado si se cumplen alguno de estos dos requisitos. Primero, que se obtengan tres escaños directos en cualquiera de las circunscripciones uninominales, lo cual hace que el partido en cuestión ya participe del reparto de escaños a nivel nacional y, por consiguiente, pueda también obtener escaños a partir de sus listas a nivel de *Land*. No obstante, si un candidato que no fuera de una minoría nacional obtuviera menos de tres escaños directos, estos tendrían presencia en el *Bundestag* aunque su partido no participaría en el reparto de escaños a nivel nacional. Y segundo, ser un partido de las minorías nacionales (danesa, frisona y sorbia), en cuyo caso este umbral no les es aplicado; esta última situación nunca ha tenido lugar.

3. CONSECUENCIAS DEL SISTEMA ELECTORAL ALEMÁN ANTES DE LA REFORMA

El sistema electoral alemán tiene varias consecuencias, algunas de ellas no deseadas pero intrínsecas al sistema. A continuación, se destacan las tres que tienen mayor relevancia.

3.1. Voto dividido (geteilte Stimme)

Como ya hemos visto, la estructura del sistema electoral permite dos votos: uno para la circunscripción uninominal y otro de lista. Así pues, es perfectamente posible que un votante divida el voto entre un candidato de un partido y una lista de un partido diferente al del candidato elegido en el primer voto. Este comportamiento del elector es descrito como voto dividido, voto estratégico o voto sofisticado. Existen dos posibles situaciones para explicar por qué un votante puede querer realizar este tipo de voto [PAPPI y THURNER: 2002].

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
ENERO-MAYO 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
JUNIO-DICIEMBRE 2012****CRÉDITOS**

Primero, un elector cercano a un partido minoritario sabe que al marcar su primer voto a este partido difícilmente serviría para que el candidato pueda acceder al escaño por mandato directo. No obstante, sabe que al votar a la lista de ese partido su voto será útil para que pueda obtener escaños en el *Bundestag*. Es por ello que este elector sofisticado elige votar al que considera candidato menos malo con posibilidades de obtener representación en el primer voto y elegir a la lista del partido más cercano a él en el segundo voto. Por ejemplo, un elector de un partido como Die Linke, izquierda minoritaria, sabiendo que el candidato por este partido no tiene posibilidades de conseguir el mandato directo, escoge al SPD, partido de izquierdas mayoritario, para ese primer voto y, en cambio, vota 'sinceramente' en el segundo [HEINZ, 2009: 5].

El segundo caso toma en consideración el elector de un partido mayoritario que elige al candidato de su partido en el primer voto, pero, en el voto de lista marca a un partido minoritario con el objetivo de que este supere el umbral electoral y puede ser el partido que permita llegar al poder al partido mayoritario. La voluntad del elector sería, pues, que este segundo voto fuera al partido que él querría como compañero de coalición si su partido mayoritario ganara las elecciones. Este caso puede suceder con los partidos CDU/CSU o SPD, mayoritarios, para el primer voto y con los partidos pequeños que pudieran ser claves para formar gobierno como el FDP, Die Grünen o, incluso, Die Linke para el segundo voto [JEFFERY, 1998:245 y BOSCH, 2007: 110-111].

3.2. Mandatos suplementarios (Überhangsmandate)

Como ya se ha señalado, los mandatos suplementarios se generan cuando los escaños atribuidos a los partidos en cada *Land* en función de los resultados en su voto de lista son inferiores a los mandatos obtenidos directamente. La diferencia entre ambos son los mandatos suplementarios. Hasta la reunificación, aunque los mandatos suplementarios existían, eran pocos y su importancia en el resultado final en la RFA era despreciable. No obstante, a partir de 1990 este fenómeno ha jugado un papel cada vez más importante hasta llegar a los 24 mandatos suplementarios –la cifra más alta– en las últimas elecciones de 2009. Estos 24 mandatos suponen un 4% de los escaños del *Bundestag*, y ya no pueden ser considerados como un resultado marginal del sistema. Hasta el momento en ninguna elección el resultado de estos mandatos suplementarios ha jugado un papel clave para la elección del Canciller. No obstante, en algunos casos, con una mínima diferencia en el resultado electoral obtenido, el papel de estos hubiesen sido cruciales y ello podría haber afectado seriamente la legitimidad del sistema.

Antes de entrar en las causas de este efecto, es conveniente analizar la naturaleza del mandato suplementario. Aunque para simplificar se ha identificado como aquel escaño directo no cubierto por el número de escaños asignados según el segundo voto, en realidad su naturaleza es bastante más compleja. Paradójicamente, los mandatos suplementarios no pueden ser considerados mandatos directos de más, ya que estos tienen un número limitado y no ampliable (i.e. 299). Dado que solo el número de mandatos de lista puede ser el que cambie, la naturaleza del mandato suplementario estará relacionada con el segundo voto. A pesar de que, para complicar más las cosas, estos mandatos suplementarios están localizados en *Länder* donde no ha habido ningún candidato de lista por un partido determinado. Ello sugiere la siguiente pregunta: ¿tienen estos mandatos suplementarios algún *Land* concreto como origen? La respuesta es no. La aparición de estos mandatos es intrínseca al conjunto del sistema. De manera que se puede afirmar que en el *Bundestag* existen mandatos suplementarios, pero no pueden ser identificados individualmente [BEHNKE, 2007: 500-501].

Las causas, relacionadas con el comportamiento electoral, que producen estos mandatos suplementarios tradicionalmente han sido cuatro. La primera causa es la baja participación que inicialmente tuvieron los estados federados de la antigua República

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
ENERO-MAYO 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
JUNIO-DICIEMBRE 2012****CRÉDITOS**

Democrática Alemana (RDA) que incidía en la aparición de mayor número de mandatos suplementarios, ya que se obtenían demasiado pocos segundos votos en comparación con el número de circunscripciones uninominales. La diferente participación parece que es un efecto que se está corrigiendo a través de la aproximación de las culturas políticas de las antiguas dos Alemanias. La segunda causa era una configuración mal hecha de los distritos electorales uninominales que incentivaba la emergencia de mandatos suplementarios. La causa de ello era que los *Länder* que tenían un excesivo número de circunscripciones uninominales en relación a su población eran más proclives a generar mandatos suplementarios. No obstante, en 2002 se hizo una redistribución que mitigó este factor en lo que se refiere a la generación de mandatos suplementarios [BEHNKE, 2007: 506]. La tercera causa es el voto dividido. Este voto sofisticado puede también influir en la aparición de mandatos suplementarios, aunque no está claro en qué sentido, ya que normalmente los mandatos suplementarios se los lleva el candidato que tiene más posibilidades de ganar. Si los demás electores dividen su voto, ejercen voto útil y apoyan al segundo candidato favorito, esto va en contra de favorecer los mandatos suplementarios. Así por ejemplo, si el favorito es la CDU y al segundo, del SPD, le votan los electores de partidos minoritarios de izquierda, por voto útil, este pudiera conseguir el escaño que *a priori* le correspondía a la CDU, partido, que siendo favorito, mayor posibilidad de generar el mandato suplementario tenía. No obstante, como hemos visto en el anterior apartado dedicado al voto dividido, esta es solo una de las dos opciones habituales de voto dividido, la otra actuaría en sentido contrario y favorecería la aparición del mandato suplementario [BEHNKE, 2007: 513].

Sin embargo, BEHNKE [2007: 514] considera que la mayoría de los mandatos suplementarios surgirían en circunstancias normales, es decir sin considerar las tres causas anteriores. El motivo principal, y es la cuarta causa, son los cambios en la estructura de sistema de partidos que se han venido produciendo en los últimos años. Estos cambios han resultado en un sistema de partidos con dos mayoritarios y tres minoritarios, de relativa importancia. Según el análisis del autor, la conjunción de un resultado con un 30-40% para el primer partido y un segundo partido a 7-10% del primero daría la explicación al incremento de los mandatos suplementarios en los últimos años. Ello explica por qué, a pesar de las medidas introducidas para mitigar la aparición de mandatos suplementarios como la redistribución de las circunscripciones nominales en 2002 y el cambio en la fórmula electoral de 2008, han continuado incrementando el número de mandatos suplementarios.

3.3. Peso negativo del voto (negatives Stimmgewicht)

Uno de los efectos perversos del sistema es el conocido como el peso negativo de voto o *negatives Stimmgewicht*. Esto se traduce en que un incremento de voto para un partido puede resultar en una pérdida de representación y, en sentido contrario, que por el hecho de recibir menos votos, un partido pudiera ganar más escaños.

En el sistema electoral alemán tradicionalmente este efecto se ha ligado estrechamente a la existencia de los mandatos suplementarios. Este es el caso de la elección parcial que tuvo lugar en 2005, tras la muerte de un candidato en la circunscripción uninominal de Dresden-I. En este caso, un exceso de votos al candidato de la CDU hubiera costado a ese partido un escaño en el *Bundestag*. A causa de que era una elección solo a esta circunscripción, produjo que los medios centraran su atención, generando gran revuelo. Ello produjo que este efecto indeseada del sistema llegara a la discusión política y fuera recurrido ante el Tribunal Constitucional Federal (TCF) [BIRKMEYER *et al.*, 2012: 152]. Por este motivo, en el año 2008 el TCF dictó una sentencia en la que consideró inconstitucional este efecto negativo del voto e instó al *Bundestag* a modificar la ley electoral antes del 30 de junio de 2011. El tribunal dictamina que ciertos apartados de los artículos 6 y 7 de la ley electoral alemana violan los principios constitucionales de

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
ENERO-MAYO 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
JUNIO-DICIEMBRE 2012****CRÉDITOS**

igualdad en las elecciones y del carácter directo de las elecciones, ya que considera que estos producen este efecto negativo que viola los principios constitucionales.

Las causas originales de este efecto son atribuidas a la combinación de dos elementos intrínsecos del sistema electoral alemán: uno, la representación proporcional combinada con la elección directa uninominal y, dos, la subdivisión de los escaños de los partidos según los *Länder*. Siendo estos los elementos generadores originales del problema, podemos dividir las causas en dos tipos: la existencia de los mandatos suplementarios y por el procedimiento de reparto de los escaños de los partidos según los *Länder*. La segunda de estas causas fue corregida en gran medida en 2008 con el cambio del sistema de reparto, introduciéndose el método Sainte-Laguë/Schepers que mitiga, por esta causa, el efecto negativo del voto.

No obstante, el problema sigue existiendo debido a la existencia del mandato suplementario. Dado la complicación de explicarlo en términos abstractos se expone, a continuación, un ejemplo donde se muestra el efecto del peso negativo del voto. En un *Land* A un partido gana tantos mandatos directos como escaños le corresponden según los segundos votos (21 escaños en cada uno de los casos, p. ej.). En el caso hipotético que el partido hubiera conseguido una determinada cantidad menos de segundos votos que implicara una pérdida de escaño en ese *Land*, habría conseguido un mandato suplementario (ya que tendría según el segundo voto 20 escaños, pero en realidad conseguiría 21 escaños de manera directa). Ahora bien, puede darse tal situación en que la pérdida de dichos votos en ese *Land* no genere una pérdida de escaños del partido en el conjunto del país, sino que sus escaños se redistribuyan a un nuevo *Land*. Así por ejemplo, el *Land* A hubiera perdido, en principio, sus 21 escaños y pasaría a 20, y por el contrario en un *Land* B dicho partido aumentara su asignación de 14 a 15 escaños. Así pues, en total el número de escaños del partido asignado por el segundo voto, y a pesar de haber perdido apoyo, se hubiese mantenido igual, y como fruto de la aparición de un mandato suplementario, en realidad dicho partido hubiese visto incrementada su representación en un escaño.

4. EL SISTEMA ELECTORAL ALEMÁN TRAS LA REFORMA

El Parlamento alemán, incumpliendo el plazo que le había dado el Tribunal Constitucional, hizo una reforma de la ley electoral con la intención de corregir las inconstitucionalidad observadas por el TCF. Dicha reforma entró en vigor el 3 de diciembre de 2011. En ella pueden encontrarse tres cambios de entidad.

Primero, modificación de la secuencia de asignación de los escaños. Hasta la reforma, primero los escaños se asignaban a los partidos, y después a los *Länder*. En la actualidad se asignan primero a los *Länder*, y después a los partidos –internamente en los *Länder*–. Segundo, la asignación de los escaños a los *Länder* se realizará en función de la participación electoral en el segundo voto en cada *Land*. El reparto interno a los partidos se realizará, también, en función de los segundos votos. De manera que se ha producido una desconexión de las listas de los partidos entre los *Länder*. Y tercero, como consecuencia de que la circunscripción pasa de ser nacional a ser el *Land* y, por consiguiente, pueden generarse desproporcionalidades, se ha establecido un mecanismo compensatorio para aquellos partidos de ámbito nacional minoritarios que tienen voto disperso (p. ej. FDP). Estos pueden no conseguir ningún escaño en los *Länder* pequeños a pesar de superar el umbral electoral, disminuyendo la proporcionalidad del sistema en su conjunto. Es por ello que para corregir parcialmente este efecto, la ley prevé (en su artículo 6.2a) la creación de escaños adicionales repartidos a nivel nacional que serán ocupados por aquellos partidos con mayor voto residual en la aplicación de la fórmula electoral. Además, estos escaños extra a nivel nacional

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
ENERO-MAYO 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
JUNIO-DICIEMBRE 2012****CRÉDITOS**

serán ocupados preferentemente también por los mandatos suplementarios. Este último punto no está bien desarrollado por la ley y aún no está clara su aplicación y su influencia en el conjunto del sistema.

Así pues, si se describe el sistema electoral alemán tras la reforma profunda realizada se observa que se mantienen los dos votos. En el primer voto, como anteriormente, se elige a un candidato por circunscripción uninominal. En el segundo voto se elige a una lista electoral de un partido que se presenta por a nivel de *Land*. Primeramente, se reparten los 598 diputados del *Bundestag* a cada uno de los *Länder* en función de la participación en el segundo voto. El número de escaños de cada *Land* no se modificará por los resultados obtenidos por cada partido en cada uno de ellos, como ocurría hasta ahora, excepto con la aparición de los mandatos suplementarios. Este reparto de escaños a cada *Land* se hace según la fórmula indicada en el artículo 6.2 de la ley electoral en vigor. En segundo lugar, y una vez repartidos los escaños atribuidos a cada *Land*, estos se asignan a cada partido en función de sus resultados en el segundo voto mediante el mismo método utilizado para los *Länder*. Solo participaran en este recuento si obtienen el 5% de los votos o tres mandatos directos en el *Land* (o si son un partido de una minoría nacional). Como antes, en los resultados obtenidos por los partidos se atribuirán primero los mandatos directos y se completarán con las listas electorales a nivel de *Land*. Como se ha señalado, existe un mecanismo para que aquellos partidos que han salido especialmente perjudicados en el reparto de escaños puedan verse resarcidos con asientos compensatorios a nivel nacional.

Aunque es pronto para valorar las consecuencias de las modificaciones introducidas en la ley electoral, ya que aún no se han celebrado elecciones y cualquier opinión es una hipótesis, ya se han hecho evaluaciones sobre ella que deben tomarse con cautela. Según se deduce del nuevo marco normativo, las enmiendas introducidas disminuyen solo parcialmente el efecto del peso negativo de los votos, continúan existiendo los mandatos suplementarios de una manera destacada y, además, genera una distribución claramente menos proporcional de escaños. Además la actual redacción de la ley es, si cabe, aún más enmarañada que la anterior y los diferentes cálculos necesarios para obtener el resultado final de las elecciones son más complicados que los aplicados hasta ahora. En consecuencia, se puede continuar poniendo en duda el carácter directo de las elecciones. Por ello, la actual redacción de la ley ha sido recurrida ante el TCF por parte de los partidos de la oposición, que no apoyaron la reciente reforma, por no cumplir con el mandato que había establecido en la sentencia del TCF de julio de 2008.

5. CRÍTICAS Y VIRTUDES DEL SISTEMA ELECTORAL ALEMÁN

A continuación se detallan las críticas y virtudes del sistema electoral. Lo expuesto es válido para el sistema de antes y de después de la reforma.

5.1. Críticas

Una de las principales críticas que se hace al sistema electoral alemán es que la supuesta conexión con la ciudadanía –vínculo entre elector y elegido como efecto del sistema mayoritario– es en gran medida falsa. Según BOSCH [2007: 110], la conexión continúa siendo con el partido, y este diputado electo directamente no es más que el representante del partido en su circunscripción. No se le elige en las elecciones por su personalidad, ni por su trabajo local. En la misma dirección apunta HEINZ [2009: 4]. En su trabajo sobre el comportamiento en el Bundestag del parlamentario alemán y el origen de la representación del parlamentario, el autor no observa diferencias significativas entre el elector elegido por lista y el elegido por el primer voto en relación a su actuación en el Parlamento. Ello, puede llevarnos a la conclusión que la personalización del sistema,

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
ENERO-MAYO 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
JUNIO-DICIEMBRE 2012****CRÉDITOS**

aunque exista en el momento de la votación, no tiene correspondencia en la actuación política de los representantes durante la legislatura.

Desde una perspectiva británica, JEFFERY [1998: 246] observa que el sistema electoral, junto con las características de democracia consensual, acaban produciendo gobiernos de coalición. Gobiernos donde el partido bisagra ha tenido un poder desproporcionado a la representación obtenida. No obstante, no existe en el electorado alemán una sensación de ilegitimidad democrática en ello. Por otro lado, señala el autor, hay que tener presente las limitaciones de la lista cerrada y bloqueada del segundo voto, que aleja el político del votante. Un defecto que el primer voto tampoco puede corregir, ya que las grandes circunscripciones uninominales lo impiden. Además, JEFFERY señala los efectos secundarios de las excepciones al umbral electoral. Los partidos minoritarios de ámbito estatal con voto disperso que se ven afectados por el 5% y no pueden acceder al *Bundestag* contrastan con aquellos partidos con voto concentrado que pueden tener los suficientes escaños directos como para que la barrera electoral no se les aplique.

Observa también BOSCH [2007: 110] otras dos críticas. En primer lugar, el relativamente alto umbral electoral impide una renovación del sistema de partidos, ya que dificulta la aparición de nuevas formaciones a nivel nacional. Y, en segundo lugar, también crítica la posibilidad legal de doble candidatura, que permite que diputados que han sido derrotados en su circunscripción sean recuperados por la lista electoral. Esto impide el castigo político al candidato que el votante ha rechazado en la circunscripción.

5.2. Virtudes

Según el parecer de BOSCH [2007: 110], las principales virtudes del sistema son la proporcionalidad muy destacable que se consigue, al menos antes de la reforma. Y que las consecuencias de la gran proporcionalidad son corregidas por un umbral electoral destacable, al que los partidos han sabido adaptarse. Un umbral que, en la práctica, no ha afectado a la proporcionalidad del sistema de partidos. Además, aunque el sistema produce gobiernos de coalición, la cultura política alemana ha sabido atajar el posible foco de inestabilidad política que ello pudiera producir.

Subraya HEINZ [2009: 4] que el sistema electoral permite el voto sofisticado. Este voto, puede ser criticado por poco 'sincero', pero tiene virtudes. La primera es la posibilidad del elector de escoger no solo su candidato/partido preferido sino también con quien querría este elector que su partido se coaligara al llegar al gobierno. Asimismo, desde otra perspectiva, permite al elector con voto cercano a un partido minoritario elegir a su partido en el segundo voto y hacer un voto útil en el primero. Ello impide los efectos perversos de los sistemas con tendencia mayoritaria donde los votos a partidos pequeños no llegan a tener valor en el momento de asignación de escaños.

6. CONCLUSIONES

No hay ningún sistema electoral perfecto, todos ellos tienen inconvenientes. El sistema alemán, por ser un sistema con características proporcionales y mayoritarias, parecería juntar lo mejor de los dos mundos. No obstante, tiene las virtudes y los inconvenientes de ambos, y además inconvenientes y virtudes propias. Es por ello que la idealización del sistema alemán no se ajusta a la realidad.

En este trabajo hemos observado los principales inconvenientes propios del sistema como son los mandatos suplementarios y el efecto del peso negativo del voto. Estas consecuencias tradicionalmente han sido consideradas –aunque intrínsecas al sistema– despreciables a efectos políticos. No obstante, cada vez su efecto ha sido mayor y sus

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
ENERO-MAYO 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
JUNIO-DICIEMBRE 2012****CRÉDITOS**

potenciales inconveniencias cada vez menos hipotéticas y más reales. Es por ello que recientemente, para corregir estos defectos, se ha producido una reforma de calado en el sistema, cuyas consecuencias de momento aún solo se vislumbran.

No obstante, y más allá de los defectos no buscados del sistema, hay que poner en duda que se cumplan los dos objetivos deseados. Estos objetivos son la personalización y la proporcionalidad. El primero no parece que se produzca, al comprobar que no hay diferencia significativa entre los miembros electos por mandato directo y los de lista ni en su comportamiento parlamentario en el *Bundestag*, ni en su actividad en su circunscripción. Es por ello que es pertinente reflexionar sobre la existencia de dos votos. Estos no pueden justificarse por la mayor cercanía del parlamentario con el mandato directo, pero su justificación si puede encontrarse en la posibilidad que se da al elector de ejercer un voto sofisticado, ora para elegir al elegir su coalición preferida, ora para poder ejercer un voto útil sin dejar de elegir también a su partido minoritario.

Por lo que respecta al segundo objetivo –la proporcionalidad– se presume que se verá reducida con la reforma del sistema electoral, ya que se cambia el tamaño de la circunscripción de nacional a *Land*, y en los *Länder* de poca población los partidos minoritarios tendrán dificultades para obtener representación en cualquiera de los dos votos. No obstante, antes de realizar ninguna apreciación severa sobre la reciente reforma, se debe ser cauteloso y estar a la espera de su aplicación en las próximas elecciones al *Bundestag*.

BIBLIOGRAFÍA

- BEHNKE, J. (2007) “The Strange Phenomenon of Surplus Seats in the German Electoral System”. *German Politics*, 16 (4): 496–517.
- BIRKMEYER, O.; OELBERMANN, K-F.; PUKELSHEIM, F., y ROSSI, M. (2012) “A Gentle Combination of Plurality Vote and Proportional Representation for *Bundestag* Elections”, en FELSENTHAL, D. S. y MACHOVER, M. *Electoral Systems: Paradoxes, Assumptions, and Procedures*. Berlin: Springer.
- BOSCH, A. (2007) *Guía del Sistema Electoral*. Bellaterra (Cerdanyola del Vallès): Universitat Autònoma de Barcelona.
- HEINZ, D. (2009) “Electoral System and Committee Assignment in the German *Bundestag*”. *American Political Science Association: Toronto Meeting Paper*.
- JEFFERY, Ch. (1998). “Electoral reform: Learning from Germany”. *The Political Quarterly*, 69(3): 241-251.
- NOHLEN, D. y NOHLEN, N. (2007) “El sistema electoral alemán y el tribunal constitucional federal”. *Elecciones*, 7: 139-166.
- PAPP, F. U. y THURNER, P. W. (2002) “Electoral behaviour in a two-vote system: Incentives for ticket splitting in German *Bundestag* elections”. *European Journal of Political Research*, 41: 207-232. ■