

# LOS SISTEMAS ELECTORALES DE LOS *LÄNDER* ALEMANES: PANORÁMICA GENERAL Y TENDENCIAS DE REFORMA

## The German Länder Electoral Systems: Overview and Reform Trends

CARLOS FERNÁNDEZ ESQUER

Universidad Autónoma de Madrid  
carlos.fernandeze@uam.es

### **Cómo citar/Citation**

Fernández Esquer, C. (2019).  
Los sistemas electorales de los *Länder* alemanes:  
panorámica general y tendencias de reforma.  
*Revista Española de Derecho Constitucional*, 117, 101-135.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.117.04>

### **Resumen**

El sistema electoral empleado en las elecciones al Bundestag es uno de los modelos de referencia a nivel internacional. Sin embargo, la literatura apenas ha prestado atención a los sistemas electorales que se utilizan para elegir los Parlamentos de los dieciséis *Länder* alemanes. Aunque la mayoría son, como el federal, sistemas de representación proporcional personalizada, existe una gran variedad de peculiaridades que, en última instancia, dibujan un panorama de cierta creatividad institucional. Este artículo analiza los procesos de reforma electoral que han ido produciéndose en los sistemas electorales regionales. La experiencia histórica evidencia que el sistema electoral federal ha sido un referente hacia el interior de Alemania. Pero también los *Länder* han actuado como laboratorios institucionales cuyos productos electorales más exitosos han sido incorporados por otros *Länder*, así como por el sistema electoral federal.

**Palabras clave**

Sistemas electorales; reformas electorales; Alemania; *Länder* alemanes.

**Abstract**

The electoral system employed in the Bundestag elections is a reference model at international level. However, the literature has barely paid attention to the electoral systems used to elect the parliaments of the sixteen German *Länder*. While most of them are, as the federal one, mixed-member proportional electoral systems, there is a wide variety of peculiarities that draw a scenery of certain institutional creativity. This paper analyses the electoral reform processes that have been happening in regional electoral systems. Historical experience shows that the federal electoral system has been a model within Germany. Nevertheless, German *Länder* have also acted as institutional laboratories whose most successful products have been incorporated by other *Länder*, as well as by the federal electoral system.

**Keywords**

Electoral systems; electoral reforms; Alemania; German *Länder*.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. LA GÉNESIS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES ALEMANES TRAS LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL. III. LOS SISTEMAS ELECTORALES EN ALEMANIA Y SUS PATRONES DE REFORMA: 1. Tipo de sistema electoral. 2. Tamaño de los Parlamentos y número de circunscripciones electorales. 3. Equilibrio de escaños entre el circuito mayoritario y el circuito proporcional. 4. Fórmula de asignación de escaños. 5. Barrera electoral, mandatos directos y protección de minorías nacionales. 6. Los escaños excedentes y compensatorios. 7. Número de votos. 8. Tipo de lista. IV. CONSIDERACIONES FINALES. BIBLIOGRAFÍA.

---

## I. INTRODUCCIÓN

El sistema electoral empleado en las elecciones al Bundestag alemán ha sido uno de los más intensamente estudiados, erigiéndose en uno de los modelos de referencia a nivel mundial. En los últimos tiempos resulta extraño cualquier debate sobre una eventual reforma electoral en el que el alemán no aparezca como un sistema modélico o referente (Nohlen, 2015). España es un buen ejemplo de este fenómeno, como evidencia el ingente número de artículos de opinión —y también bastantes doctrinales— en los que se discute, o se reivindica directamente, la imitación del sistema electoral alemán por nuestras reglas electorales domésticas<sup>1</sup>.

El sistema electoral alemán pertenece a los sistemas electorales de representación proporcional personalizada (*personalisierte Verhältniswahl*), que, a su vez, se engloban en la categoría más amplia de la familia de los sistemas electorales mixtos. Los sistemas mixtos son aquellos en los que se combinan diferentes reglas y procedimientos para la elección de un mismo Parlamento, entre los que se incluyen reglas de mayoría relativa o absoluta y reglas de representación proporcional. En estos sistemas existirían, por tanto, dos tipos de circuitos electorales: uno proporcional y otro mayoritario.

Existen dos grandes modalidades de sistemas mixtos, en función precisamente de si esos circuitos están o no conectados. Cuando la adjudicación de escaños se aplica de forma separada en los circuitos proporcional y

---

<sup>1</sup> Véanse, entre otros muchos, Vidal Prado (2012a); Vidal Prado (2012b); Uribe (2014); San Segundo (2014); Nohlen (2015).

mayoritario, nos encontramos ante un sistema paralelo<sup>2</sup>. Cuando, por el contrario, los resultados de los dos tipos de elección están vinculados y la asignación de escaños en el circuito proporcional depende de lo que ocurra en los distritos uninominales del circuito mayoritario, estamos ante un sistema de representación proporcional personalizada (en adelante, RPP).

Es en la combinación de estos factores donde reside el atractivo del sistema electoral alemán: el grado de proporcionalidad que produce es elevado, pues la distribución de los escaños entre los partidos que acceden al Bundestag se determina a partir de un reparto de escaños en una circunscripción nacional; pero, además, se consigue una elevada personalización de la elección, puesto que los votantes seleccionan la mitad de los candidatos en distritos uninominales. Ese equilibrio virtuoso entre los efectos positivos de los sistemas proporcionales y mayoritarios es lo que hace que algunos especialistas hayan afirmado que el sistema alemán reúne lo mejor de ambos mundos (*the best of both worlds*) (Shugart y Wattenberg, 2001).

La espora del sistema electoral alemán se ha ido propagando a nivel internacional, llegando a germinar en lugares tan distintos como Venezuela (1989), Nueva Zelanda (1993), Bolivia (1994), Albania (1996), Lesoto (2002), Rumanía (2008), países todos ellos que adoptaron un sistema RPP inspirado en el modelo alemán<sup>3</sup>. Pero también se hallan ejemplos de su influjo en el nivel subnacional, como ponen de relieve los casos de Escocia y Gales a partir de 1999 tras la *devolution* (Johnston y Pattie, 2002; Jones y Scully, 2006); o también en los recientes debates sobre reforma electoral de algunas comunidades autónomas españolas como la Comunidad de Madrid<sup>4</sup>, Cataluña<sup>5</sup>, Comunidad Valenciana (Pérez-Moneo, 2014) y la Región de Murcia (Sierra, 2017: 235-247); o, incluso, remontándonos a los albores del proceso autonómico, en el intento frustrado de establecer un sistema a imitación del modelo alemán en el Principado de Asturias (Arce, 2004: 366).

<sup>2</sup> Entre los países que emplean —o han empleado— sistemas paralelos pueden mencionarse Japón (desde 1993), Rusia, Corea del Sur, Italia (desde 2017) o Andorra.

<sup>3</sup> Véase Shugart y Wattenberg (2001). Sin embargo, conviene tener presente que el sistema RPP ya se ha sustituido por otros sistemas electorales en Albania (1996-2005), Bolivia (1994-2009), Rumanía (2008-2012) y Venezuela (1989-2005).

<sup>4</sup> Para un mayor detalle sobre esta propuesta, véase el Dictamen de la Comisión de Estudio sobre la posible reforma electoral en la Comunidad de Madrid, publicado en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 193, de 23 de julio de 2014. Disponible en: <https://bit.ly/2KqCJW3>. Véase Vidal Prado (2008: 438-440).

<sup>5</sup> Véase la propuesta del Grupo Parlamentario Socialistes-Ciutadans pel Canvi para una ley electoral catalana, publicada en el *Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña*, núm. 701, de 7 de mayo de 2010. En el plano doctrinal, véase Grotz (2002).

Esta situación contrasta, sin embargo, con la escasa atención que la literatura fuera de Alemania ha prestado a los sistemas electorales que se utilizan para elegir los parlamentos de los dieciséis *Länder* alemanes. Y ello a pesar de que catorce de ellos son también sistemas RPP. Ahora bien, pese a la tendencia general de los legisladores subnacionales hacia la homogeneidad y el mimetismo en materia electoral, existe cierta variedad entre los distintos elementos de cada sistema en el nivel regional alemán (James, 2003: 39-41; Massicotte, 2003; Roberts, 2006: 102-108). En este sentido, cabe destacar el dinamismo de las legislaciones electorales de los *Länder*, que a lo largo de seis décadas han experimentado un interesante proceso evolutivo, casi siempre en paralelo a la ley electoral nacional. Esta última cuestión no es en absoluto baladí, pues, en términos generales, se da la paradoja de que aquellos partidos con capacidad para modificar las reglas electorales son, en principio, los principales interesados en que el *cambio* no acontezca (Katz, 2005).

Lo cierto es que apenas existen estudios comparativos que analicen de forma sistemática los sistemas electorales en el nivel regional, y menos aún se conoce sobre sus procesos de reforma. Ante este escenario, parece pertinente rastrear las influencias horizontales (entre los *Länder* entre sí) y verticales de doble dirección (del nivel federal al regional y viceversa) que han podido experimentar las reformas electorales que han ido produciéndose en Alemania. Se podrá así verificar si ha existido una suerte de contaminación o interacción en el diseño institucional-electoral en un sistema político multinivel como el alemán. Con ello se contribuye a colmar un vacío en los estudios electorales sobre el nivel regional en lengua castellana.

El presente trabajo seguirá la siguiente estructura. En primer lugar, se abordarán los condicionantes históricos que explican el surgimiento del sistema RPP alemán. En segundo lugar, se realizará una descripción general sobre los sistemas electorales de los *Länder* alemanes en la actualidad, identificando sus elementos comunes y sus diferencias entre sí. Asimismo, y desde una perspectiva dinámica, también se pretende detectar cuáles han sido los factores explicativos de los principales procesos de reforma electoral en el nivel regional alemán. Por último, el trabajo concluirá con una serie de consideraciones finales.

## II. LA GÉNESIS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES ALEMANES TRAS LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

Algunos de los componentes más característicos del actual sistema electoral alemán, como el sistema de doble voto o la barrera electoral del 5 % a

nivel nacional, no se contemplaban en la ley electoral que se aplicó a las primeras elecciones federales alemanas de 1949. Como suele ser habitual en este ámbito, estos elementos fueron incorporados al sistema alemán como resultado de luchas partidistas. Ahora bien, estas disputas partidistas no se desarrollaron en el vacío, sino que, en una primera etapa de consolidación institucional, estuvieron fuertemente condicionadas por las circunstancias absolutamente excepcionales en las que transcurrió la restauración a la democracia en Alemania Occidental tras la Segunda Guerra Mundial. En definitiva, si el diseño de los sistemas electorales en las transiciones democráticas es una cuestión políticamente delicada que suele entrañar tensiones, la formación de los sistemas electorales para elegir las instituciones representativas alemanas no fue una excepción; máxime si se tiene en cuenta el peculiar momento histórico en el que se fraguaron.

A partir de 1945, la derrota militar de Alemania dio paso a la ocupación del país por parte de los aliados. En las zonas del Oeste alemán, las potencias que controlaron el terreno decidieron acometer la tarea de reconstruir el país desde el punto de vista institucional. El levantamiento de las estructuras políticas y administrativas comenzó en el nivel municipal, continuó por el regional, postergándose para una última fase la construcción de las instituciones nacionales. En esta tarea tuvieron un papel decisivo los acuerdos alcanzados en la conferencia de Potsdam, celebrada entre julio y agosto de 1945 (Turner, 1983: 132).

Por lo que respecta a los *Länder*, debe advertirse que muchos de ellos fueron de nueva creación, como pone de relieve el hecho de que, por ejemplo, Prusia se fraccionase en siete nuevas unidades: Renania del Norte-Westfalia, Renania-Palatinado, Baja Sajonia, Brandemburgo, Berlín, Sajonia-Anhalt y Schleswig-Holstein. Así las cosas, fue este contexto tan singular, marcado por el colapso del régimen totalitario y la inmediata ocupación por parte de los aliados, el que permitió que pudiera nacer un modelo original, producto de los compromisos políticos surgidos de la constelación de fuerzas más relevantes en aquel momento en Alemania (Scarrow, 2001: 67).

Las autoridades responsables de la ocupación influyeron de forma decisiva no solo en la formulación de la primera ley electoral alemana a nivel federal, sino también en el proceso de elaboración de las leyes electorales de las Asambleas constituyentes de los *Länder*<sup>6</sup>. Entre 1946 y 1947, los *Länder* se

---

<sup>6</sup> La zona británica estaba compuesta por los *Länder* de Schleswig-Holstein, Hamburgo, Baja Sajonia y el actual *Land* de Renania del Norte-Westfalia. La zona estadounidense estaba integrada por los *Länder* de Baviera, Hesse, Bremen y el norte del actual *Land* de Baden-Württemberg. La zona de ocupación francesa consistió en los

dotaron de los sistemas electorales pertinentes para elegir sus respectivos Parlamentos. De modo que por aquel entonces no existía aún ningún modelo de referencia a nivel federal en el que los *Länder* pudiesen inspirarse, pues no fue hasta 1949 cuando se celebraron las primeras elecciones de índole nacional.

Puesto que ni el Reino Unido ni los Estados Unidos tenían experiencia previa con los sistemas proporcionales, los poderes de ocupación asumían, dada su propia idiosincrasia democrática, que los sistemas electorales mayoritarios eran modelos adecuados para alcanzar la estabilidad política. Además, con independencia de que las preferencias norteamericanas y sobre todo británicas se orientasen hacia reglas de tipo mayoritario, hay que tener en cuenta que los sistemas proporcionales se asociaban a fórmulas totalmente desacreditadas. No en vano, el sistema electoral empleado durante la República de Weimar, de carácter extremadamente proporcional, fue uno de los dispositivos institucionales que en mayor medida contribuyeron al colapso del régimen democrático, actuando como una suerte de *antimodelo* (Massicotte, 2003: 3). Así, la sombra de Weimar sobrevoló los debates sobre el diseño de los sistemas electorales que se fueron celebrando en la Alemania de posguerra, ayudando a moldear las preferencias de los principales actores intervinientes.

Sin embargo, los sistemas electorales de tipo mayoritario tampoco acabaron imponiéndose, por varios motivos. De entrada, la situación era distinta en la zona de ocupación francesa, dado que el país galo acababa de evolucionar en el año 1945 hacia un sistema proporcional para sus elecciones nacionales. Y tampoco puede afirmarse que las autoridades británicas y norteamericanas fueran rotundamente partidarias de imponer un sistema mayoritario. Sin ir más lejos, la experiencia ultramarina británica había servido a este país para percatarse de lo deseable de que sus políticas coloniales respetasen las tradiciones locales siempre que ello fuese posible (Turner, 1983: 133). Por lo que, en realidad, el propósito último de las fuerzas de ocupación fue el de conseguir un sistema que contara con el apoyo de un amplio espectro de las fuerzas democráticas alemanas, y ese apoyo pasaba por permitir algunos componentes de tipo proporcional (Scarrow, 2001: 59-60).

Por tanto, en la mentalidad de las autoridades británicas estuvo muy presente la búsqueda de un sistema fruto del compromiso, que incluyese las características principales de su sistema mayoritario, pero que, a su vez, asegurase la representación de los principales partidos de alemanes. En otras palabras, el sistema debía incluir lo máximo posible del sistema electoral británico

---

*Länder* de Renania-Palatinado, Baden-Württemberg-Hohenzollern y Sarre. Por su parte, la zona de ocupación soviética comprendía los actuales *Länder* de Turingia, Sajonia, Sajonia-Anhalt, Brandemburgo y Mecklemburgo-Pomerania Occidental.

y también todo lo que fuera necesario de la representación proporcional (Turner, 1983: 134).

Por su parte, la mayor parte de políticos alemanes de posguerra no participaban de la idea de que los sistemas mayoritarios fuesen un instrumento imprescindible para construir una democracia estable. Así pues, el verdadero reto consistía en confeccionar un sistema que pudiese conjurar el peligro de una excesiva atomización de la representación política y, simultáneamente, fuese capaz de garantizar la representación de las principales sensibilidades ideológicas de los ciudadanos. Todos estos factores terminaron por impeler a los partidos a combinar elementos proporcionales y mayoritarios de un modo que no se había ensayado en otro sistema electoral hasta entonces (Kreuzer, 2004: 234).

Todos los *Länder* se inclinaron finalmente por algún tipo de sistema electoral proporcional para elegir sus Parlamentos regionales (*Landtage*), si bien es cierto que con gran creatividad, pues ninguno de los sistemas electorales fue idéntico a otro. Los encargados de diseñar las reglas electorales no buscaron recrear viejos modelos ya utilizados en épocas anteriores en Alemania. En lugar de ello, introdujeron múltiples variantes de los sistemas proporcionales. Y es que, para las primeras elecciones, una de las principales preocupaciones consistía en contener la proliferación de pequeños partidos que pudieran suponer una amenaza para el afianzamiento de las nuevas instituciones. Debido a este temor, los *Länder* bajo la zona de influencia británica y norteamericana incluyeron en sus sistemas electorales barreras legales de exclusión con el objetivo de bloquear la entrada de partidos con escaso apoyo popular (Scarrow, 2001: 61-62).

Asimismo, otro de los grandes consensos existentes a la hora de elaborar los distintos sistemas electorales consistió en que las circunscripciones electorales debían ser relativamente pequeñas. La mayoría de los participantes en esos debates coincidía en que las grandes circunscripciones y el voto despersonalizado propios del sistema de Weimar desincentivaron la rendición de cuentas de los representantes políticos. Por ello, muchos de los intervinientes compartían la idea de permitir a los ciudadanos votar por candidatos individuales, en lugar de que lo hiciesen simplemente por una lista de partido.

En cuanto a los sistemas finalmente adoptados por los *Länder*, cabe clasificarlos en tres grupos. El más común, de tipo proporcional, fue el utilizado en seis de los once *Länder* existentes en aquel entonces. Es el que se estableció en los *Länder* que estaban bajo el campo de influencia norteamericana (Baviera, Baden-Württemberg y Hesse), así como en la zona francesa (Baden-Württemberg, Renania-Palatinado y Sarre).

Un segundo tipo de sistema electoral se dio en tres de los *Länder* localizados en la zona dominada por las fuerzas británicas. Se trataba de un sistema mixto un tanto peculiar, con un circuito mayoritario con distritos uninominales (en



Schleswig-Holstein) o plurinominales (en Bremen y Hamburgo) y otro circuito proporcional con circunscripciones plurinominales en el que los electores disponían de un solo voto. La principal diferencia respecto al sistema RPP es que para la distribución de los escaños en el circuito proporcional no se aplicaba una fórmula sobre el conjunto de votos emitidos, sino que el sistema era más complejo. Pero este sistema electoral generó unos resultados muy desproporcionales, que otorgaban una importante bonificación al partido vencedor a costa del resto (Massicotte, 2003: 15). Por todo ello, hacia 1956 este sistema electoral había desaparecido del mapa alemán. Bremen (1947) y Hamburgo (1956) lo sustituyeron por un sistema electoral proporcional, mientras que Schleswig-Holstein (1951) lo hizo por un sistema RPP.

Por último, en dos de los *Länder* que también estaban bajo la zona de influencia británica, Renania del Norte-Westfalia y Baja Sajonia, se optó por un sistema RPP en 1947. A pesar de ser este el sistema que en un principio tuvo una menor acogida entre los *Länder*, acabó siendo, sin embargo, el modelo de inspiración fundamental para el sistema que acabaría empleándose en las primeras elecciones federales al Bundestag. En este sistema cada elector disponía de un único voto que dirigía a un candidato que competía en un distrito uninominal y, posteriormente, los escaños correspondientes al circuito proporcional se asignaban a partir de la suma total de votos dirigidos a los candidatos de cada partido. Lo llamativo es que desde entonces ninguna otra fórmula se puso en práctica, siendo emulado tanto a nivel nacional como por la mayor parte de los *Länder* alemanes. La historia de los siguientes sesenta años es la historia del sistema RPP.

Para concluir este apartado, debe señalarse que, ante el reto de diseñar el sistema electoral a nivel nacional, los alemanes habían adquirido una valiosa experiencia sobre diseño institucional en el nivel regional. En primer lugar, algunos de los representantes de los partidos acudieron a los debates de la Asamblea Constituyente después de haber formado parte de los debates previos sobre las reglas electorales de los *Länder*. Y, en segundo término, ya existía cierta experiencia sobre los rendimientos de los sistemas electorales adoptados a nivel regional. Es más, los resultados de las primeras elecciones a nivel regional conformaron la correlación de fuerzas en la Asamblea Constituyente, que arrojó un predominio de los socialdemócratas y los democristianos<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> La Asamblea Constituyente, cuyos trabajos se desarrollaron desde septiembre de 1948 hasta mayo de 1949 bajo la presidencia de Konrad Adenauer, estaba formada por 65 miembros: 27 miembros de la CDU/CSU, 27 del SPD, 5 del FDP, 2 de los comunistas del KPD, 2 del partido de centrista (Zentrum) y otros 2 del DP. Véase James (2003).

Así las cosas, nadie propuso implantar de nuevo la representación proporcional de estilo weimariano, pero la mayoría de la Comisión de Derecho Electoral de la Asamblea Constituyente también rechazó el sistema de mayoría relativa defendido por la CDU/CSU. La Comisión consideraba que su objetivo debía consistir en crear un sistema electoral que contuviera elementos de la representación proporcional y de la representación por mayoría, y que debía estar configurado de tal modo que contrarrestara con eficacia un posible fraccionamiento de los partidos. La propuesta de compromiso presentada por el SPD sobre estas bases consiguió el voto de los partidos pequeños cuya existencia peligraba en caso de adoptarse el sistema de mayoría relativa. Según la propuesta del SPD, una parte de los diputados sería elegida por mayoría relativa en circunscripciones uninominales, aunque el porcentaje final de los escaños había de determinarse por un método de distribución proporcional (Nohlen, 2004: 255). Inspirándose, pues, en los sistemas electorales empleados previamente en Renania del Norte-Westfalia y Baja Sajonia, el sistema RPP también acabó instaurándose en el nivel federal alemán.

### III. LOS SISTEMAS ELECTORALES EN ALEMANIA Y SUS PATRONES DE REFORMA

A pesar de la pauta de homogeneidad sustancial de los sistemas electorales alemanes, también se detecta cierta variedad en los distintos componentes de cada sistema electoral en sentido estricto (número de votos, fórmula electoral empleada, proporción de mandatos directos y de lista, cláusulas de atenuación de la barrera electoral, tipo de listas), lo cual, en última instancia, dibuja un panorama de relativa creatividad institucional. Analicemos algunos de ellos más detenidamente, observando cuál ha sido su evolución a lo largo del tiempo.

#### 1. TIPO DE SISTEMA ELECTORAL

El sistema RPP es el que hoy en día predomina en el país germano. No solo por ser el utilizado en las elecciones al Bundestag, sino porque de forma paulatina se ha ido abriendo terreno a lo largo y ancho de Alemania, hasta el punto de que catorce de los dieciséis *Länder* (que abarcan el 99 % del territorio del país y que incluyen al 98 % de la población) utilizan ese concreto modelo de sistema electoral (tabla 1).

TABLA 1. *Tipo de sistema electoral*

Land	Sistema electoral
Baden-Württemberg	Representación proporcional personalizada
Baviera	Representación proporcional personalizada
Berlín	Representación proporcional personalizada
Brandemburgo	Representación proporcional personalizada
Bremen	Proporcional puro
Hamburgo	Representación proporcional personalizada
Hesse	Representación proporcional personalizada
Mecklemburgo-Pomerania occidental	Representación proporcional personalizada
Baja Sajonia	Representación proporcional personalizada
Renania del Norte-Westfalia	Representación proporcional personalizada
Renania-Palatinado	Representación proporcional personalizada
Sarre	Proporcional puro
Sajonia	Representación proporcional personalizada
Sajonia-Anhalt	Representación proporcional personalizada
Schleswig-Holstein	Representación proporcional personalizada
Turingia	Representación proporcional personalizada

*Fuente:* elaboración propia.

En todos los casos en los que los *Länder* han adoptado el sistema electoral en cuestión, la decisión ha resultado ser irreversible: ningún *Land* ha decidido sustituirlo por otro durante todo ese tiempo. Así pues, debemos concluir que el sistema RPP, tanto por su capacidad para propagarse dentro y fuera de Alemania como para mantenerse estable en el tiempo, se ha convertido en un referente indiscutible de la ingeniería constitucional comparada.

Su invención, como se ha visto, se encontraría en Renania-Westfalia y Baja Sajonia en 1947. Los restantes *Länder* fueron adoptándolo de manera progresiva, a excepción de Bremen y Sarre, que continúan utilizando sistemas proporcionales puros. Así, Baviera (1949), poco después el Bundestag a nivel federal (1949), Schleswig-Holstein (1951), Baden-Württemberg (1952), Hesse (1954), Berlín (1958) y Renania-Palatinado (1989) transitaron hacia el sistema RPP. Asimismo, los cinco nuevos *Länder* del Este de Alemania surgidos tras la reunificación (Turingia, Brandemburgo, Sajonia-Anhalt, Mecklemburgo-Pomerania Occidental y Sajonia) también decidieron adoptar el sistema RPP para regir sus primeros procesos electorales en el año

1990. El último *Land* en sucumbir a esta tendencia ha sido Hamburgo, que en las elecciones de 2008 utilizó por vez primera este sistema electoral (ver tabla 2).

TABLA 2. *Introducción del sistema de representación proporcional personalizada*

Land	Fecha de aprobación	Primeras elecciones
Renania del Norte-Westfalia	Enero de 1947	Abril de 1947
Baja Sajonia	Marzo de 1947	Abril de 1947
Baviera	Marzo de 1949	Noviembre de 1950
BUNDESTAG	Junio de 1949	Agosto de 1949
Schleswig-Holstein	Octubre de 1951	Septiembre de 1954
Baden-Württemberg	Enero de 1952	Marzo de 1952
Hesse	Julio de 1954	Noviembre de 1954
Berlín	Marzo de 1958	Diciembre de 1958
Renania-Palatinado	Octubre de 1989	Abril de 1991
Turingia	Julio de 1990	Octubre de 1990
Brandemburgo	Julio de 1990	Octubre de 1990
Sajonia-Anhalt	Julio de 1990	Octubre de 1990
Mecklemburgo-Baja Pomerania	Julio de 1990	Octubre de 1990
Sajonia	Julio de 1990	Octubre de 1990
Hamburgo	Octubre de 2006	Febrero de 2008

*Fuente:* elaboración propia a partir de Massicotte (2003: 5).

Los dos *Länder* con menor población, Bremen y Sarre, son los únicos que aún conservan un sistema proporcional puro, es decir, sin combinación con un circuito mayoritario mediante elección directa de los candidatos en distritos uninominales (ver tabla 1). En estos sistemas, el elector dispone de un único voto, que deberá dirigir a la lista del partido que considere oportuno. Esta situación diferenciada podría explicarse por la dificultad de establecer distritos en territorios pequeños, que podrían fragmentar excesivamente el voto y tener escaso sentido de representación (Gavara y Vallès, 2007: 84). Concretamente, Sarre es el único *Land* que desde el inicio ha mantenido un sistema proporcional puro. Se trata de un sistema electoral de tipo proporcional de listas cerradas y bloqueadas, con una distribución de escaños en un doble nivel o *tier* (*ibid.*: 109).

## 2. TAMAÑO DE LOS PARLAMENTOS Y NÚMERO DE CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES

El Bundestag está conformado, en principio, por 598 escaños. Sin embargo, lo habitual es que los mandatos directos excedentes (*Überhangmandate* en alemán; *overhang seats* en inglés) que se generan en cada elección aumenten el tamaño de la Cámara Baja alemana —especialmente tras la reunificación—, habiéndose alcanzado la cifra máxima de 709 escaños en las últimas elecciones federales de 2017<sup>8</sup>. Además, se suscitó una polémica en torno a los mandatos directos excedentes, pues se entendía que solo beneficiaban a los partidos que los ganaban y que incluso podían resultar decisivos para conformar mayorías en el Bundestag, lo cual acabó conduciendo a que se reformase la ley electoral en 2013. Así, en las elecciones de 2013 se pusieron por primera vez en práctica los mandatos compensatorios (*Ausgleichsmandate* en alemán; *compensation seats* en inglés), mediante los cuales los partidos a los que nos les correspondían mandatos excedentes recibían mandatos de compensación para restaurar la proporcionalidad entre todos los partidos (Vázquez Lapuente y Jiménez Seral, 2014).

Además, los mandatos directos excedentes son calculados a nivel de *Land*, así que para compensar dichos escaños son necesarios muchos más que los que se requerirían si el cálculo se hiciese a nivel nacional, fórmula esta que se estableció para evitar el valor negativo o inverso del voto.

De esta forma, en las elecciones de 2017, 36 diputados de la CDU, 7 de la CSU y 3 del SPD obtuvieron mandatos directos excedentes que, por aplicación de las reglas para mantener la proporcionalidad en el número de escaños de las fuerzas políticas representadas (los mandatos de compensación), hicieron que finalmente fuesen 111 escaños los que se añadieron a los 598 iniciales, dibujando un Bundestag de 709 diputados.

Como es lógico, el tamaño de los dieciséis *Landtage* es inferior al del Bundestag y varía de unos *Länder* a otros, desde los que tienen un tamaño importante como Renania del Norte-Westfalia y Baviera (181 y 180 escaños, respectivamente), hasta los que tienen un tamaño claramente menor, como Sarre o Schleswig-Holstein (51 y 69 escaños, respectivamente) (tabla 3). Aunque no siempre es así, existe cierta relación entre el tamaño de los Parlamentos y su población: cuanto más populoso es un *Land*, más escaños suele tener su Parlamento.

<sup>8</sup> Sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional federal sobre mandatos directos excedentes, véanse BVerfGE, 95, 335, de 27 de abril de 1997, y BVerfGE, 121, 266, de 3 de julio de 2008. En el ámbito doctrinal, véase Vidal Prado (2012a: 67-73).

Cabe destacar, asimismo, una tendencia a la reducción del tamaño de los *Landtage* con la entrada del siglo XXI. Desde entonces, hasta siete Parlamentos habrían visto disminuido su tamaño: Berlín (1999), Schleswig-Holstein (2000), Baviera (2003), Bremen (2003), Baja Sajonia (2003), Renania del Norte-Westfalia (2005) y Sajonia-Anhalt (2016).

Por lo que respecta a las circunscripciones electorales, en las elecciones al Bundestag la distribución de los escaños de lista en el circuito proporcional se computa a escala nacional, es decir, existe una única circunscripción. En el caso de los sistemas electorales de los *Länder* que utilizan un sistema RPP, la mayor parte de ellos emplea también el conjunto del territorio del *Land* como única circunscripción para el reparto de los escaños de lista en el circuito proporcional (ver tabla 3).

TABLA 3. *Tamaño del Parlamento y número de circunscripciones*

Land	Tamaño del Parlamento	Número de circunscripciones plurinominales
Baden-Württemberg	120	1
Baviera	180	7
Berlín	130	1
Brandemburgo	88	1
Bremen	84	2
Hamburgo	121	1
Hesse	110	1
Mecklemburgo-Pomerania occidental	71	1
Baja Sajonia	135	1
Renania del Norte-Westfalia	181	1
Renania-Palatinado	101	1
Sarre	51	Primer <i>tier</i> : 3; segundo <i>tier</i> : 1
Sajonia	120	1
Sajonia-Anhalt	87	1
Schleswig-Holstein	69	1
Turingia	88	1

*Fuente:* elaboración propia.

La única excepción a este respecto se encuentra en Baviera. El sistema electoral bávaro presenta siete circunscripciones plurinominales cuyo tamaño

oscila entre los 8 y los 30 escaños, en cada una de las cuales se elige un número igual de mandatos directos que de mandatos de lista<sup>9</sup>. El número de escaños de cada circunscripción se determina en proporción a la población.

Por su parte, los dos *Länder* que emplean sistemas proporcionales puros, Bremen y Sarre, dividen su territorio en varias circunscripciones. El sistema electoral de Bremen contempla dos circunscripciones de tipo plurinominal: Bremen (69 escaños) y Bremerhaven (15 escaños). El caso de Sarre es algo más complejo, pues prevé dos *tiers* o niveles de circunscripción: un primer nivel compuesto por tres circunscripciones (Saarbrücken, Saarlouis y Neunkirchen) y un segundo nivel que abarca todo el territorio y que actúa como mecanismo compensatorio de la proporcionalidad.

### 3. EQUILIBRIO DE ESCAÑOS ENTRE EL CIRCUITO MAYORITARIO Y EL CIRCUITO PROPORCIONAL

En el caso del Bundestag, la proporción de escaños elegidos en los distritos uninominales del circuito mayoritario y la de los del circuito proporcional es equilibrada: 50 % en cada cual. Sin embargo, esto no fue así desde el principio. En las primeras elecciones federales, celebradas en 1949, la ratio de escaños elegidos era del 60 %-40 % en favor del circuito mayoritario. Sin embargo, se evolucionó hacia un reparto equilibrado entre los dos circuitos (50 %-50 %) a partir de la segunda ley electoral del año 1953, manteniéndose esta *ratio* hasta la actualidad.

Por lo que respecta a los sistemas electorales de los *Länder*, encontramos diferencias significativas entre sí, pues las distintas regiones difieren a la hora de conceder más o menos importancia a cada uno de los circuitos (ver tabla 4).

Al igual que sucede con el sistema electoral nacional, la posición mayoritaria entre los *Länder* es la de un equilibrio aproximado del 50 %-50 %. Esta es la proporción que se mantiene en nueve de los *Länder*, incluidos los cinco nuevos aparecidos tras la reunificación. Sin embargo, el resto de los *Länder* ha optado por cierto desequilibrio en favor de los

<sup>9</sup> En las elecciones al Parlamento regional de Baviera del año 2018, esta fue la distribución de escaños entre las siete circunscripciones plurinominales: Oberbayern, con un total de 61 escaños (31/30); Niderbayern, con 18 escaños (9/9); Oberpfalz, con 16 escaños (8/8); Oberfranken, con 16 escaños (8/8); Mittelfranken, con 24 escaños (12/12); Unterfranken, con 19 escaños (10/9), y Schwaben, con 26 escaños (13/13).

TABLA 4. *Proporción de escaños entre circuitos*

Land	<i>Proporción circuito mayoritario versus proporcional</i>
Baden-Württemberg	60 %-40 %
Baviera	50 %-50 %
Berlín	60 %-40 %
Brandemburgo	50 %-50 %
Bremen	-
Hamburgo	60 %-40 %
Hesse	50 %-50 %
Mecklemburgo-Pomerania occidental	50 %-50 %
Baja Sajonia	65 %-35 %
Renania del Norte-Westfalia	70 %-30 %
Renania-Palatinado	50 %-50 %
Sarre	-
Sajonia	50 %-50 %
Sajonia-Anhalt	50 %-50 %
Schleswig-Holstein	50 %-50 %
Turingia	50 %-50 %

*Fuente:* elaboración propia.

escaños directos elegidos en el circuito mayoritario, frente a los elegidos en el circuito proporcional a través de listas. Así, la siguiente proporción más habitual entre los *Länder* es 60 %-40 % (Baden-Württemberg, Berlín y Hamburgo). Por último, hay dos *Länder* que otorgan un mayor protagonismo si cabe a los escaños elegidos en el circuito mayoritario: 65 %-35 % (Baja Sajonia) y 70 %-30 % (Renania del Norte-Westfalia). Como es lógico, cuanto más inclinada esté la balanza a favor de los mandatos directos y menos escaños haya en el circuito proporcional, más limitada será la capacidad para corregir las distorsiones en la proporcionalidad generadas en el circuito mayoritario.

Lo cierto es que estas ratios han permanecido relativamente estables a lo largo del tiempo en cada *Land*. Incluso cuando se ha variado el tamaño de los Parlamentos, la distribución de los escaños entre los dos circuitos de elección ha tendido a mantenerse estable. Esta situación sugiere que, en este punto, el sistema RPP no ha sido manipulado por los partidos con vistas a maximizar sus resultados electorales (Massicotte, 2003: 8).



#### 4. FÓRMULA DE ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS

Al estudiar la fórmula de asignación de escaños en los sistemas RPP, se identifican en realidad dos fórmulas, una referida al circuito proporcional y otra al mayoritario. Lo que ocurre es que la distribución de los escaños correspondientes a este último, los llamados mandatos directos, no plantea especiales dificultades ni se observa diferencias entre los distintos sistemas: todos emplean una fórmula electoral de mayoría relativa, resultando vencedor aquel candidato que ha obtenido un mayor número de votos en el distrito electoral. A diferencia de otros sistemas mayoritarios, no es necesario alcanzar el 50 % de los votos, ni tampoco lo es obtener una determinada diferencia de sufragios respecto al segundo candidato más votado, ni se celebra una segunda vuelta.

Más variedad se encuentra, sin embargo, en las fórmulas utilizadas para el reparto de los escaños correspondientes al circuito proporcional, que obviamente es el más relevante, dado que determina la correlación de fuerzas final en los Parlamentos. A nivel federal, desde las elecciones fundacionales de 1949 hasta las de 1983 se utilizó la fórmula D'Hondt, que al inicio fue la más habitual en Alemania. Este mecanismo de distribución de escaños fue sustituido por la fórmula Hare/Niemeyer tras la reforma de la ley electoral federal del año 1985, realizada como consecuencia del nuevo Gobierno de coalición en el que participó el FDP junto con la CDU/CSU, liderada por Helmut Kohl. Ese mismo año también se sustituyó en la mayoría de los *Landtage* alemanes la fórmula D'Hondt por la Hare/Niemeyer (San Segundo, 2014: 302).

Hay que tener en cuenta que esta nueva alianza entre demócratacristianos y liberales se selló poco después de la ruptura de la coalición gubernamental que el FDP había mantenido con el SPD durante más de una década, por lo que la CDU admitió la reforma como una concesión al FDP, que era el partido que podía verse ligeramente beneficiado por las nuevas reglas del juego (Scarow, 2001: 66). La presión ejercida por el FDP se debe a que, a diferencia de la fórmula D'Hondt que tiende a bonificar a los partidos mayoritarios —especialmente en circunscripciones de magnitud moderada—, la fórmula Hare-Niemeyer mejora las posibilidades de los partidos con un menor apoyo electoral, ya que dicha fórmula permite una mayor correspondencia entre el porcentaje de votos y escaños obtenidos por los partidos<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Ahora bien, como acertadamente señalan Gavara y Vallès (2007: 112), las distintas fórmulas no suelen arrojar grandes diferencias en los resultados, como evidencia el hecho de que en las primeras elecciones en las que se introdujo en el ámbito federal la fórmula Hare, las de 1987, la diferencia con la fórmula D'Hondt hubiera sido de

Esta situación demuestra cómo las reformas electorales no siempre son producto únicamente de una decisión de los partidos vencedores con vistas a maximizar su representación parlamentaria<sup>11</sup>. Una de las situaciones que Richard Katz señala como propicia para desencadenar una reforma electoral es precisamente aquella en la que grandes partidos pueden estar dispuestos a intercambiar una reforma electoral que no les beneficia necesariamente como contrapartida al apoyo parlamentario de otras fuerzas (Katz, 2005: 62). Es decir, maximizar la ventaja electoral es solo uno de los objetivos que persiguen las fuerzas políticas, por lo que, en determinadas circunstancias, tanto los partidarios como los detractores de una concreta reforma electoral pueden estar dispuestos a permutar sus preferencias en esta dimensión como medida específica en una negociación política de mayor calado.

Por lo que se refiere al nivel subnacional, en la actualidad siete de los catorce *Länder* con sistemas de RPP emplean la fórmula Hare/Niemeyer. Por su parte, recurren a la fórmula Sainte-Laguë cinco *Länder* con sistema RPP y un *Land* que emplea un sistema proporcional puro (Bremen). Por último, se utiliza la fórmula D'Hondt en dos *Länder* con sistema RPP y en uno con sistema proporcional puro (Sarre) (ver tabla 5).

La fórmula electoral ha sido un elemento objeto de numerosas reformas en el ámbito regional alemán. Excepto en el caso de Renania del Norte-Westfalia, que optó en un inicio por la fórmula Hare-Niemeyer, aquellos que adoptaron el sistema RPP se inclinaron desde un principio por la fórmula D'Hondt. En Baja Sajonia, en 1976, el FDP, que formaba parte de un Gobierno de coalición con la CDU, exigió la sustitución de la fórmula D'Hondt por la Hare/Niemeyer en contra del criterio de su socio<sup>12</sup>. Unos años después, en 1982, Hesse continuó con la tendencia de sustituir la fórmula D'Hondt por la Hare-Niemeyer. El hecho de que solo tres años después, en 1985, se realizase la misma operación en el ámbito nacional demuestra una vez más cómo los *Länder* han actuado como laboratorios institucionales en materia electoral.

La introducción de la fórmula Hare/Niemeyer consolidó un proceso político paralelo al federal, que desencadenó un efecto emulación en aquellos *Länder* en los que se forjó una coalición de gobierno entre la CDU y el FDP

---

un diputado más para la CDU y el SPD y un diputado menos para el FDP y los Verdes, sobre un total de 497.

<sup>11</sup> Véanse, entre otros, Boix (1999), Benoit (2004) y Colomer (2004).

<sup>12</sup> Véase Turner (1983). No obstante, tras las elecciones de 1986, el Gobierno encabezado por la CDU retornó a la fórmula D'Hondt, que es la que se sigue empleando en la actualidad en Baja Sajonia.

TABLA 5. *Tipo de fórmula electoral empleada en el circuito proporcional*

Land	Fórmula electoral
Baden-Württemberg	Sainte-Laguë
Baviera	Hare-Niemeyer
Berlín	Hare-Niemeyer
Brandemburgo	Hare-Niemeyer
Bremen	Sainte-Laguë
Hamburgo	Sainte-Laguë
Hesse	Hare-Niemeyer
Mecklemburgo-Pomerania occidental	Hare-Niemeyer
Baja Sajonia	D'Hondt
Renania del Norte-Westfalia	Sainte-Laguë
Renania-Palatinado	Sainte-Laguë
Sarre	D'Hondt
Sajonia	D'Hondt
Sajonia-Anhalt	Hare-Niemeyer
Schleswig-Holstein	Sainte-Laguë
Turingia	Hare-Niemeyer

*Fuente:* elaboración propia.

(Gavara y Vallès, 2007: 109-110). Esta tendencia sería seguida posteriormente por Berlín (1990), Renania-Palatinado (1990), Hamburgo (1991) y Baviera (1994). Hicieron lo propio los cinco *Länder* surgidos tras la reunificación en el año 1990. La única excepción es la de Baja Sajonia, el único *Land* en recorrer el camino inverso, al sustituir la fórmula Hare-Niemeyer por D'Hondt.

Asimismo, la fórmula electoral ha ocasionado más de una controversia jurídica. La más importante de ellas se produjo en Baviera, donde el Tribunal Constitucional bávaro declaró la inconstitucionalidad de la fórmula D'Hondt en 1992, por considerar que dicha fórmula favorecía a los grandes partidos cuando se aplicaba a circunscripciones de magnitud reducida, de forma que el porcentaje de votos obtenido por un partido no era proporcional al porcentaje de mandatos obtenidos<sup>13</sup>. Así, el Tribunal llegó a la conclusión de que su aplicación en la distribución de los escaños en las siete circunscripciones múltiples de Baviera favorecía a los partidos grandes, alterando la proporcionalidad de la representación en un 10 % del total de escaños (James, 1995). En el caso

<sup>13</sup> BVerfGE 16, 130 (144), de 19 de mayo de 1992.

concreto, el Tribunal dio la razón a los recurrentes del FPD, que con un porcentaje de votos del 5,2 % obtuvieron el 3,4 % de los escaños (Gavara y Vallès, 2007: 58, 110-111). Finalmente, se consideró que la fórmula electoral Hare-Niemeyer resultaba más neutral, por lo que fue introducida en Baviera tras una reforma legal en 1994. De nuevo, este caso demuestra la importancia de los tribunales en ciertas reformas electorales. En este sentido, un estudio reciente ha demostrado que, a diferencia de lo que cabría esperar, la existencia de control de constitucionalidad tiene un efecto positivo sobre la posibilidad de que se produzcan reformas electorales (Núñez y Jacobs, 2016). Por tanto, más que obstaculizar las reformas electorales, la existencia de instancias que controlen la constitucionalidad de las reformas parece impulsar las modificaciones electorales.

Una reciente tendencia observada en los sistemas electorales alemanes consiste en la adopción de la fórmula Sainte-Laguë. Así, hasta seis *Länder* han adoptado esta fórmula: Bremen (2003), Hamburgo (2004), Renania del Norte-Westfalia (2005), Baden-Württemberg (2006), Renania-Palatinado (2006), Schleswig-Holstein (2009). La introducción a nivel nacional de la fórmula Sainte-Laguë en 2008 pone una vez más de manifiesto el papel de los sistemas electorales de los *Länder* como arenas propicias donde desarrollar experiencias piloto institucionales.

## 5. BARRERA ELECTORAL, MANDATOS DIRECTOS Y PROTECCIÓN DE MINORÍAS NACIONALES

Para acceder al reparto de escaños en el circuito proporcional del Bundestag se requiere superar una barrera del 5 % de los votos sumados a nivel nacional, o bien obtener tres escaños a partir de *mandatos directos* en el circuito mayoritario.

Alemania fue uno de los primeros países en exigir que los partidos alcanzasen un porcentaje de votos en forma de barrera electoral para poder acceder a los Parlamentos. El umbral del 5 % a nivel federal se ha convertido en toda una referencia a nivel comparado. Sin embargo, esta barrera del 5 % se aplicó en un principio al nivel de *Land* y no en el conjunto del territorio nacional. Esto supuso que partidos con una fuerte implantación en un solo *Land* consiguieran acceder al Bundestag —como, por ejemplo, el Partido de Baviera (BP)—, a pesar de ser fuerzas marginales en el resto del país (James, 2003: 15). El Parlamento resultante de las primeras elecciones de 1949 conoció una fuerte fragmentación partidista, con once partidos representados en el mismo, lo que llevó a algunos a denominar a esos comicios como *los últimos de la*

*República de Weimar* (Nohlen y Nohlen, 2008: 791). Como respuesta a esa elevada atomización parlamentaria, en las elecciones de 1953 se decidió modificar el ámbito de aplicación de la barrera electoral, exigiéndose la superación del 5 % de los votos en el conjunto del país. Además, si en las primeras elecciones se aceptó que la obtención de un mandato directo por parte de un partido fuera suficiente para evitar la aplicación de la barrera, en las elecciones de 1956 se amplió su número hasta los tres mandatos directos para sortear la barrera que se siguen exigiendo en la actualidad.

Existió, pues, un progresivo endurecimiento de las condiciones de acceso al Parlamento en las dos primeras reformas del sistema electoral del Bundestag. Estos cambios fueron promovidos activamente por el FDP, que esperaba obtener ventaja de una situación en la que podía convertirse en el único partido pequeño que consiguiese entrar en el Parlamento y, por tanto, convertirse en el único socio de coalición posible para cada uno de los dos grandes partidos (Scarrow, 2001: 65). En consecuencia, a medida que el sistema político se fue afianzando y la incertidumbre sobre el comportamiento electoral se disipaba, las negociaciones sobre las reformas electorales de 1953 y 1956 adquirieron unos tintes partidistas mucho más evidentes (Kreuzer, 2004: 231-234).

Debe asimismo recalcarse que, en las elecciones federales de 1990, las primeras tras la reunificación alemana, se decidió suspender la aplicación de la barrera electoral en todo el territorio nacional. El objetivo consistió en permitir que los partidos de la antigua República Democrática Alemana (RDA) tuviesen opciones de acceder al Bundestag, facilitando así su progresiva institucionalización en la República Federal ya unida. El Tribunal Constitucional dio el visto bueno a esta operación coyuntural<sup>14</sup>, restaurándose la normalidad en los siguientes comicios de 1994, en los que volvió a aplicarse la barrera legal en el conjunto del territorio federal.

Por lo que respecta a los sistemas electorales de los *Länder*, existe bastante homogeneidad en lo que se refiere a la barrera electoral. Todos los *Länder* prevén, con independencia del sistema electoral utilizado, un umbral legal del 5 % que se aplica sobre el conjunto del *Land* (ver tabla 6). La única peculiaridad se encuentra en el sistema proporcional puro de Bremen, donde esa barrera del 5 % se aplica por separado a cada una de las dos circunscripciones que componen el sistema<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> BVerfGE, 82 (1991) 322-352, de 29 de septiembre de 1990. Sobre esta cuestión en la doctrina española, véase Cruz Villalón (1990).

<sup>15</sup> Esta regla no es en absoluto intrascendente, como demuestra el hecho de que, en varias de las elecciones estatales de Bremen (1987, 1999, 2003, 2007), la Deutsche Volkunion (DVU), un partido de extrema derecha, consiguiese entrar en el

Esta práctica uniformidad de las barreras electorales en la actualidad ha venido precedida de un proceso evolutivo lento, caracterizado por el método de prueba y error (Massicotte, 2003: 14). En un primer momento, la mayor parte de los *Länder* utilizaron sistemas electorales sin barrera electoral. Solo Baviera, Hesse, Renania del Norte-Westfalia, Schleswig Holstein y Baden-Württemberg emplearon algún tipo de barrera electoral para las primeras elecciones. En un segundo momento, comenzaron a introducirse barreras electorales en el resto de *Länder*, siendo Baja Sajonia el último en hacerlo en 1959. Además, el porcentaje del 5 % de los votos válidos se erigió en el estándar de referencia, pues solo dos de los sistemas electorales establecieron un umbral electoral más exigente (Baviera y Schleswig-Holstein), que finalmente terminarían suavizando.

Efectivamente, entre 1946 y 1973, el sistema electoral de Baviera establecía una barrera electoral del 10 %. Además, esta barrera se aplicaba no en el conjunto del *Land*, sino en cada una de las siete circunscripciones. A partir de 1973, sin embargo, Baviera se sumó a la tendencia predominante en el resto de sistemas electorales regionales de establecer la barrera electoral en el 5 % a nivel de *Land*. Merece la pena señalar la especialidad del caso bávaro, consistente en que, en el caso de que un partido político no supere la barrera del 5 %, pierde todos los mandatos directos obtenidos en el circuito mayoritario, una previsión que no se contempla en ningún otro sistema electoral alemán, donde los mandatos directos obtenidos en el circuito mayoritario se consolidan con independencia del resto de circunstancias.

Por su parte, Schleswig-Holstein aumentó su barrera electoral al 7,5 %. Este elevado umbral resultó ciertamente problemático, sobre todo porque ponía en serias dificultades a la minoría danesa para obtener representación. La ley fue recurrida ante Tribunal Constitucional Federal alemán, que concluyó en una sentencia de 1952 que, salvo causa justificada, las barreras electorales que excediesen del 5 % eran inconstitucionales por lesionar el principio de igualdad del sufragio<sup>16</sup>. En consecuencia, el *Land* rebajó la barrera electoral al 5 % y en 1957 se incluyó una cláusula para evitar la aplicación de la barrera en cuestión al partido de la minoría danesa.

Asimismo, cabe destacar la tendencia a ampliar el ámbito de aplicación de la barrera legal al conjunto del *Land*, en lugar de hacerse sobre unidades territoriales menores. De esta forma, los *Länder* que inicialmente aplicaron

---

Parlamento de Bremen superando la barrera en la circunscripción de Bremerhaven, habiendo quedado lejos del 5 % en el conjunto del estado de Bremen. Véase Roberts (2006: 105).

<sup>16</sup> BVerfGE, 1, 208, de 5 de abril de 1952.

una barrera en un nivel territorial inferior terminaron por hacerlo en el conjunto del *Land*.

También se detecta cierta tendencia a que desaparezcan las cláusulas alternativas que evitan la aplicación del umbral legal cuando se consigue algún mandato directo (Massicotte, 2003:15). La cláusula de los *mandatos directos* como alternativa a la barrera electoral no es tan habitual en el ámbito de los *Länder*. De hecho, diez de los catorce *Länder* que emplean sistemas RPP carecen en la actualidad de este tipo de previsiones. Entre los que sí prevén los *mandatos directos* como forma de atemperar el rigor de la barrera electoral, su cuantía es menor que a nivel nacional: tres de ellos exigen la obtención de un solo mandato directo para sortear la barrera electoral (Berlín, Brandemburgo y Schleswig-Holstein), mientras que un solo *Land* exige la obtención de dos mandatos directos (Sajonia) (tabla 6).

TABLA 6. *Barrera electoral, mandatos básicos y protección de minorías*

Land	Barrera electoral	Mandatos básicos	Protección de minorías
Baden-Württemberg	5 % (nivel <i>Land</i> )	—	—
Baviera	5 % (nivel <i>Land</i> )	—	—
Berlín	5 % (nivel <i>Land</i> )	1	—
Brandemburgo	5 % (nivel <i>Land</i> )	1	Sí (sorabos)
Bremen	5 % (nivel distrito)	—	—
Hamburgo	5 % (nivel <i>Land</i> )	—	—
Hesse	5 % (nivel <i>Land</i> )	—	—
Mecklemburgo-Pomerania occidental	5 % (nivel <i>Land</i> )	—	—
Baja Sajonia	5 % (nivel <i>Land</i> )	—	—
Renania del Norte-Westfalia	5 % (nivel <i>Land</i> )	—	—
Renania-Palatinado	5 % (nivel <i>Land</i> )	—	—
Sarre	5 % (nivel <i>Land</i> )	—	—
Sajonia	5 % (nivel <i>Land</i> )	2	—
Sajonia-Anhalt	5 % (nivel <i>Land</i> )	—	—
Schleswig-Holstein	5 % (nivel <i>Land</i> )	1	Sí (daneses)
Turingia	5 % (nivel <i>Land</i> )	—	—

Fuente: elaboración propia.

La escasa previsión de esta cláusula en los *Länder* se explica por la asunción de que, lejos de existir una necesidad de representar en un *Land* a partidos de implantación local, se pretende que las fuerzas políticas tengan su apoyo diseminado a lo largo del *Land*. La representación de intereses locales ya quedaría asegurada con los diputados elegidos en las circunscripciones uninominales del circuito mayoritario.

Por último, debe subrayarse que, del mismo modo que en el sistema electoral para la elección del Bundestag no se aplican estas condiciones de acceso a las minorías nacionales soraba y danesa, existen también cláusulas de protección equivalentes en Brandemburgo (sorabos) y en Schleswig-Holstein (daneses).

## 6. LOS ESCAÑOS EXCEDENTES Y COMPENSATORIOS

Como sabemos, en los sistemas alemanes los escaños totales que corresponden a cada partido se calculan sobre la base de la representación proporcional. Así, se determina cuántos escaños se otorgan a cada partido tras aplicar la fórmula electoral correspondiente en el circuito proporcional, siempre y cuando hayan superado la barrera electoral correspondiente o el número de mandatos directos exigidos. De los escaños que correspondan a cada partido según el cálculo obtenido en el circuito proporcional, deben descontarse los escaños obtenidos en los distritos uninominales del circuito mayoritario.

Pero puede darse el supuesto de que un partido obtenga más escaños en el circuito mayoritario de los que en principio le corresponderían conforme a los cálculos globales del proporcional. Los escaños suplementarios, adicionales o excedentes (*Überhangmandate*) son aquellos que un partido obtiene a partir de mandatos directos que rebasan el porcentaje de escaños que le corresponden atendiendo exclusivamente al circuito proporcional. El fundamento del mantenimiento de estos escaños excedentes consiste en no desposeer de los mismos a los vencedores de los distritos uninominales, pues se estaría inutilizando el aspecto de personalización de la elección (Gavara y Vallès, 2007: 123). La consecuencia inmediata de otorgar ese tipo de escaños es un aumento del tamaño del Parlamento en un número equivalente al de escaños adicionales otorgados.

Sin embargo, y a diferencia de lo que ha sucedido tradicionalmente en el sistema electoral federal hasta su reforma, los *Länder* que emplean sistemas RPP prevén también el mecanismo de los llamados *escaños compensatorios* (*Ausgleichsmandate*), por el que se otorga un número de escaños equivalente al resto de partidos. Para ello, se deben distribuir tantos escaños nuevos en el



circuito proporcional como mandatos de exceso se hayan atribuido a los distintos partidos. En cambio, cuando no existen mandatos de compensación, como sucedía en el caso del Bundestag con anterioridad a las elecciones de 2013, los mandatos de exceso simplemente se respetaban y se agregaban al resultado final del reparto de escaños. La razón de ser de esta previsión compartida por todos los *Länder* —y ahora también por la federación— consiste en nivelar la ventaja que obtienen los partidos que ganan escaños excedentes, restaurando a la postre la proporcionalidad global de los resultados.

Sea como fuere, tanto los escaños excedentes como los compensatorios son dispositivos que actúan de manera provisional, activándose en cada legislatura si los resultados electorales así lo exigen.

Obviamente, cuanto menor es la proporción de escaños que se eligen a partir de listas en el circuito proporcional, más posibilidades existen de que se generen escaños excedentes. De los catorce sistemas electorales de los *Länder* que utilizan el sistema RPP, en cinco de ellos se produce un desequilibrio a favor del circuito mayoritario (ver tabla 4). Los sistemas electorales de estos *Länder* tienen una mayor propensión a que surjan mandatos de exceso. El ejemplo paradigmático es el de Renania del Norte-Westfalia, donde la proporción es 70 %-30 % y se debe recurrir a los mandatos suplementarios en casi todas las elecciones<sup>17</sup>.

En cambio, cuando la ratio es 50 %-50 %, rara es la ocasión en la que se producen escaños excedentes y compensatorios. En consecuencia, en este tipo de sistemas electorales no suele alterarse el tamaño del Parlamento. De ahí que seis de los siete últimos *Länder* que han adoptado el sistema RPP hayan optado por esta ratio 50 %-50 %.

## 7. NÚMERO DE VOTOS

En las primeras elecciones al Bundestag, celebradas en el año 1949, los electores dispusieron de un único voto. Fue a partir de los siguientes comicios de 1953 cuando los alemanes pudieron emitir dos votos en las elecciones generales: un primer sufragio destinado a elegir a un candidato de su distrito uninominal y un segundo sufragio dirigido a una lista con varios candidatos de un mismo partido. El FDP fue el partido sobre el que pivotó la coalición que emprendió la primera modificación del sistema electoral federal, apostando por

<sup>17</sup> Sirvan de ejemplo las elecciones de 2012 al Parlamento regional de Renania del Norte-Westfalia, donde, a pesar de que el número de escaños de la Cámara es de 181, estos terminaron siendo 237, como consecuencia de los mandatos de exceso o suplementarios.

el sistema de doble voto que otorgaba a los ciudadanos la posibilidad de realizar un «voto dividido» o «voto cruzado» (*split ticket voting*), esto es, votar por candidatos de distintos partidos en los circuitos mayoritario y proporcional<sup>18</sup>.

En realidad, la invención del doble voto debe situarse en el *Land* de Baviera, que fue el primero en introducir este sistema en marzo de 1949. Así pues, el elemento más original del comúnmente conocido como sistema alemán es fruto, una vez más, del banco de pruebas subnacional que representan los *Länder*.

Si en un inicio los sistemas electorales de Berlín, Baja Sajonia, Hesse, Schleswig-Holstein y Renania del Norte-Westfalia se inclinaron por un sistema de un solo voto, fueron introduciendo el segundo voto en sus sistemas electorales en 1979, 1988, 1991, 2000 y 2010, respectivamente. Por último, tanto Renania-Palatinado, cuando transitó hacia su actual sistema RPP en 1989, como los cinco *Länder* surgidos tras la reunificación decidieron establecer el modelo de doble voto (Massicotte, 2003: 11).

En el *Land* de Hesse, por ejemplo, el sistema de doble voto fue el resultado de una reforma electoral acometida por un Gobierno de coalición CDU-FPD y puesta en práctica en las elecciones de 1991. En realidad, fue este segundo partido el que presionó para modificar el antiguo sistema según el cual cada elector disponía de un solo voto con el que se designaba en un mismo acto a los candidatos de los circuitos proporcional y mayoritario. En la mayoría de casos, el tránsito del sistema de un único voto al de doble voto se debe fundamentalmente a la presión ejercida por el FDP, con especial énfasis cuando este partido ha formado parte de Gobiernos de coalición, por tratarse de un elemento que beneficia a los pequeños partidos al permitir a los electores el *split-ticket voting*.

Así las cosas, en trece de los catorce *Länder* que utilizan un sistema RPP existe un sistema de doble voto. La excepción la representa el *Land* de Baden-Württemberg, donde los electores disfrutaban de un único voto. A pesar de tratarse de sistemas RPP, el elector posee un único sufragio que dirige simultáneamente a los candidatos que concurren en los distritos uninominales y en la lista del partido. Por último, en los dos *Länder* que emplean un sistema proporcional puro en los que se escogen listas de candidatos (Bremen y Sarre), los electores disponen de un único voto (ver tabla 7).

<sup>18</sup> Entre la abundante literatura dedicada a este tipo de voto estratégico propio de los sistemas RPP conocido como *split ticket voting*, cabe destacar, entre otros muchos, los siguientes estudios: Jesse (1988); Bawn (1999); Schoen (1999); Pappi y Thurner (2002); Gschwend (2007), y Plescia (2016).

TABLA 7. *Número de votos*

Land	<i>Número de votos</i>
Baden-Württemberg	1
Baviera	2
Berlín	2
Brandemburgo	2
Bremen	1
Hamburgo	2
Hesse	2
Mecklemburgo-Pomerania occidental	2
Baja Sajonia	2
Renania del Norte-Westfalia	2
Renania-Palatinado	2
Sarre	1
Sajonia	2
Sajonia-Anhalt	2
Schleswig-Holstein	2
Turingia	2

*Fuente:* elaboración propia.

## 8. TIPO DE LISTA

En general, en los *Länder* que utilizan un sistema RPP, las listas correspondientes a las circunscripciones plurinominales del circuito proporcional son cerradas y bloqueadas, como sucede en el sistema de elección del Bundestag. Las excepciones las encontramos en Baviera (listas desbloqueadas), Hamburgo (listas abiertas y voto acumulativo) y Baden-Württemberg (donde no hay lista de partido).

Respecto a los dos *Länder* que emplean sistemas proporcionales puros, encontramos diferencias en lo que se refiere al tipo de listas. Mientras que Sarre utiliza listas cerradas y bloqueadas, Bremen, en cambio, utiliza un sistema de listas abiertas con posibilidad de mostrar hasta cinco preferencias acumulables en un mismo candidato (ver tabla 8).

TABLA 8. *Tipo de listas*

Land	<i>Tipo de listas</i>
Baden-Württemberg	No hay lista de partido
Baviera	Desbloqueadas
Berlín	Cerradas y bloqueadas
Brandemburgo	Cerradas y bloqueadas
Bremen	Listas abiertas y voto acumulativo
Hamburgo	Listas abiertas y voto acumulativo
Hesse	Cerradas y bloqueadas
Mecklemburgo-Pomerania occidental	Cerradas y bloqueadas
Baja Sajonia	Cerradas y bloqueadas
Renania del Norte-Westfalia	Cerradas y bloqueadas
Renania-Palatinado	Cerradas y bloqueadas
Sarre	Cerradas y bloqueadas
Sajonia	Cerradas y bloqueadas
Sajonia-Anhalt	Cerradas y bloqueadas
Schleswig-Holstein	Cerradas y bloqueadas
Turingia	Cerradas y bloqueadas

*Fuente:* elaboración propia.

Baviera es uno de los dos *Länder* que, aun utilizando un sistema RPP, permite que el elector manifieste preferencias por alguno de los candidatos en el circuito proporcional. Se trata de un sistema de listas desbloqueadas, por lo que el votante puede mostrar su predilección por algún candidato de los que aparece en la lista confeccionada por cada partido, haciendo que los candidatos que están en puestos más bajos puedan promocionar en la lista. De esta forma, el votante puede influir en el orden final de los candidatos. Con ese peculiar «segundo voto», el votante puede optar entre manifestar una preferencia entre alguno de los candidatos de la lista o simplemente no señalar ninguna preferencia y aceptar el orden establecido de antemano por el partido.

Por su parte, Hamburgo, a pesar de utilizar un sistema RPP, recurre a un sistema de listas abiertas y voto acumulativo. Tras la reforma electoral aprobada en 2008 y que se aplicó por primera vez en las elecciones de 2011, Hamburgo abandonó el sistema proporcional puro con listas cerradas y bloqueadas característico de los *Länder* pequeños y evolucionó hacia un sistema RPP con posibilidad de doble voto y sobre la base de listas abiertas en las que pueden realizarse votos múltiples. Así, los electores pueden manifestar sus preferencias tanto en el circuito mayoritario como en el proporcional, disponiendo de

hasta cinco preferencias acumulables como máximo en un mismo candidato de un distrito uninominal o en uno que aparezca en una lista, o bien entremezclando los votos entre diversos candidatos y listas recurriendo a la técnica del *panachage* (Gavara y Vallès, 2007: 84-85).

El sistema electoral de Baden-Württemberg es el más original en este punto, puesto que no contempla lista de partido en el circuito proporcional. A partir de la suma de los votos obtenidos en todos los distritos uninominales por los candidatos de cada partido se configura la cifra global de voto en el *Land*, que sirve para calcular los escaños que corresponden a cada partido. Una vez se han otorgado los escaños uninominales, se procede al reparto de escaños entre los «mejores candidatos perdedores» (*the best losing candidates*), es decir, aquellos candidatos que aun habiendo sido derrotados en su distrito uninominal obtuvieron los mejores resultados en comparación con los demás candidatos del mismo partido (Roberts, 2006: 103). De esta forma, a los candidatos no les queda más remedio que competir en un distrito uninominal para poder tener opciones de ser elegidos. Y ello puede producir efectos un tanto peculiares, como que resulten elegidos finalmente dos o tres candidatos de distintos partidos en representación de un mismo distrito.

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

Tras recopilar una abundante cantidad de información sobre los sistemas electorales de los *Länder* alemanes, en este estudio se han clasificado los sistemas electorales de los dieciséis *Länder* a partir de sus elementos, y se han identificado las influencias entre los procesos de reforma electoral que se han producido entre los niveles federal y regional. Con todo ello, este trabajo ha contribuido a avanzar en el conocimiento comparado de los sistemas electorales y sus reformas en el ámbito regional. A continuación, se recapitulan los principales hallazgos y aportaciones para lo que algún autor ha llegado a denominar la *ciencia de los sistemas electorales* (Lijphart, 1996).

El sistema electoral utilizado en la elección al Bundestag no solo se ha alzado como un referente a nivel internacional, sino que también se ha convertido en un modelo dentro de las propias fronteras germanas: el sistema electoral RPP es el utilizado en la actualidad por catorce de los dieciséis *Länder* alemanes. Y todo ello a pesar de que la gestación de este sistema electoral, inédito hasta entonces, no fue el resultado de una ingeniería electoral deliberada, sino que fue fruto de compromisos coyunturales entre diversos actores nacionales e internacionales en la Alemania ocupada de posguerra.

En los estados compuestos, los entes subnacionales se encuentran ante el dilema de replicar el modelo institucional empleado a nivel nacional o bien caminar hacia una arquitectura institucional innovadora. Una de las ventajas que se predicen del federalismo consiste precisamente en que la existencia de ese nivel regional ofrece la posibilidad de crear una suerte de *laboratorios políticos*, cuyos *experimentos* más exitosos puedan ponerse en marcha en el nivel federal. Allí donde las entidades federadas disponen de margen para la creatividad institucional surge un interesante campo de estudio sobre el diseño y tendencias de reforma que siguen los sistemas electorales a nivel subnacional.

La experiencia comparada muestra una tendencia bastante generalizada en los estados compuestos a que las entidades federadas confluyan en materia electoral respecto a su referente nacional. Algo que se pondría de relieve en países como Alemania, Estados Unidos e Italia (Gavara y Vallès, 2007), y también en España (Gavara, 2007). Sin embargo, también encontramos ejemplos, como el del Reino Unido, que se desvían de esta pauta. En este caso, en lugar de replicarse el sistema mayoritario con distritos uninominales a una sola vuelta existente en el nivel nacional, el Parlamento escocés y la Asamblea de Gales han optado por sistemas RPP, mientras que la Asamblea de Irlanda del Norte se ha inclinado por un sistema de voto único transferible (*single transferable vote*), imitando en este punto el sistema electoral de la República de Irlanda.

Por lo que respecta al caso alemán, su sistema electoral nacional ha ido modificándose con el paso del tiempo y muchas de sus reformas han incorporando componentes importados precisamente de los sistemas electorales regionales. Algunos ejemplos de ello son el sistema de doble voto, la barrera electoral del 5 % aplicada en el conjunto del territorio, el tipo de fórmula electoral, o los escaños compensatorios. En consecuencia, puede afirmarse la existencia de una suerte de *contaminación de arenas electorales* o de interacción vertical bidireccional. De un lado, el modelo del Bundestag ha desplegado un poderoso magnetismo, consolidándose como un auténtico referente sobre el que los sistemas electorales de los *Länder* han ido confluyendo. De otro lado, los *Länder* han actuado también como *laboratorios* de diseño electoral, creando algunos elementos novedosos que posteriormente serían injertados en el sistema electoral nacional (Massicotte, 2003).

Las reglas electorales en Alemania han ido evolucionando a lo largo de más de medio siglo de existencia. Como es lógico, buena parte de las variaciones se originaron a finales de los años cuarenta y principios de los cincuenta del siglo xx, momento de gran incertidumbre, y en el que las instituciones alemanas trataban de consolidarse bajo la supervisión de las fuerzas de ocupación aliadas. Así, a principios de los años cincuenta, varios *Länder* alteraron sus leyes electorales originarias para conectar los circuitos mayoritario y

proporcional, transformándose en sistemas RPP. Desde mediados de los años ochenta, también se ha producido cierta convergencia, pues varios *Länder* han introducido el sistema de doble voto, alineándose así con el modelo del sistema electoral federal. Y lo que es aún más revelador, los nuevos cinco *Länder* surgidos tras la reunificación asumieron para la elección de sus Parlamentos regionales mecanismos prácticamente idénticos a los utilizados a nivel federal: sistemas RPP, con una distribución equilibrada de escaños en los circuitos mayoritario y proporcional y una barrera electoral del 5 % a nivel estatal.

En el plano partidista, cabe destacar que el FDP ha sido el socio habitual en las coaliciones de gobierno desde los años setenta, posición desde la que ha impulsado la introducción del doble voto o el cambio de la fórmula electoral D'Hondt por la fórmula Hare-Niemeyer. Respecto al doble voto, trece de los catorce *Länder* que utilizan un sistema RPP incorporan este mecanismo, por lo que se ha constatado una tendencia innegable hacia su adopción; tendencia que se refuerza si se tiene presente que no ha habido ningún cambio en la dirección contraria. Cabe interpretar estos objetivos del FDP como una medida de autoprotección, consentida por los dos grandes partidos nacionales, CDU y SPD, como una forma de granjearse el apoyo de los liberales en distintos Gobiernos de coalición.

Se detecta así una variación en el tipo de procesos de reforma electoral examinados y que podría explicarse por la disminución de la incertidumbre política en la que inicialmente operaron los actores políticos. Así, el escenario inicial de posguerra se caracterizó por el tutelaje extranjero, el recuerdo de la amarga experiencia de Weimar, la imprevisibilidad del devenir de las instituciones alemanas y, sobre todo, por la falta de información sobre el comportamiento de los votantes. Sin embargo, esta situación dio paso a otra bien distinta, en la que los partidos políticos acumulaban un mayor conocimiento sobre los rendimientos de los sistemas electorales puestos en marcha y, en consecuencia, disponían de una mayor información con la que poder anticipar las repercusiones asociadas a los diferentes mecanismos electorales.

Los sistemas electorales de los *Länder* alemanes son en la mayoría de casos sistemas RPP. Uno de los elementos que presenta mayor uniformidad en los *Länder* alemanes es la barrera electoral, pues la práctica totalidad de ellos establecen una barrera legal del 5 % a nivel del *Land*. En cambio, el ejemplo alemán exhibe una variedad importante en lo que a fórmulas electorales se refiere (Hare, Sainte-Laguë, D'Hondt). Por último, por lo que se refiere al tipo de listas, la mayor parte de *Länder* ha optado por un sistema de listas cerradas y bloqueadas en el circuito proporcional, aunque algunos han introducido incluso mecanismos preferenciales como las listas desbloqueadas, las listas abiertas y el voto acumulativo.

Los *Länder* alemanes presentan una rica casuística en el cambio de las fórmulas electorales. La secuencia más habitual fue la de la sustitución de la fórmula D'Hondt por la Hare, proceso que se experimentó en aquellos *Länder* en los que se formó una coalición de gobierno entre la CDU y el FDP. Y es que, como se ha podido comprobar, muchas de las reformas electorales en el ámbito regional alemán se han producido en coyunturas en las que los grandes partidos aceptaron intercambiar una reforma electoral que no les beneficiaba necesariamente como contrapartida al apoyo parlamentario de partidos bisagra como el FDP.

Asimismo, cabe destacar el importante rol que en ocasiones puntuales han desempeñado los tribunales alemanes a la hora de condicionar los procesos de reforma electoral<sup>19</sup>. Su capacidad para hacer cumplir un principio constitucional como el de la igualdad de sufragio les ha hecho sentirse legitimados para poner límite a la cuantía de las barreras electorales, para declarar inconstitucional la fórmula D'Hondt, o para cuestionar los mandatos directos excedentes, irrumpiendo en un terreno que hasta hace unas décadas pertenecía por completo a la contienda política<sup>20</sup>. Un fenómeno que, a partir de la Segunda Guerra Mundial —y especialmente en los últimos tiempos— se está produciendo también en países como Estados Unidos<sup>21</sup>, Francia<sup>22</sup> o Italia<sup>23</sup>, donde los tribunales han ido poniendo límites al margen de actuación de los legisladores electorales en virtud de los principios de proporcionalidad e igualdad de sufragio.

<sup>19</sup> Para visión crítica sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán en materia de sistemas electorales, véase Nohlen y Nohlen (2008).

<sup>20</sup> Las dos últimas intervenciones del Tribunal Constitucional Federal alemán se produjeron en los años 2008 y 2011. La primera, en relación con la problemática del valor de logro inverso derivado de los escaños excedentes no compensados, en la que el Tribunal emplazó al legislador alemán a reformar el sistema electoral para evitar este problema (BVerfGE, 121, 266, de 3 de julio de 2008). Sobre esta sentencia y las posteriores reformas de 2011 y 2013, véanse Mestre-Aizpurúa (2012); Vázquez Lapuente y Jiménez Seral (2014), y Nohlen (2015: 148-151).

<sup>21</sup> En relación con la jurisprudencia de la Corte Suprema norteamericana, resulta imprescindible la referencia a los casos que marcaron un antes y un después en el terreno de la igualdad del sufragio: las sentencias *Baker v. Carr*, de 1962; *Reynolds v. Sims*, de 1964, y *Wesberry v. Sanders*, de 1964. En el plano doctrinal, véase Loewenstein (1964).

<sup>22</sup> Véanse las decisiones del Consejo Constitucional francés núms. 85-197, 86-208 y 86-218. En el plano doctrinal, véase Sánchez Navarro (1998).

<sup>23</sup> Cabe destacar las recientes sentencias de la Corte Constitucional italiana núm. 1 de 2014 y núm. 35 de 2017. En relación con las sentencias de 2014 y 2017, véase Fernández Esquer (2019).



A modo de conclusión, puede afirmarse que la historia de los sistemas electorales en Alemania y sus procesos de reforma ponen de manifiesto que el alemán es un modelo electoral flexible y articulado de forma pragmática, cuya evolución responde en buena medida a la conexión entre las arenas nacional y regional, en un sistema multinivel como es la República Federal de Alemania.

### Bibliografía

- Arce, A. (2004). El régimen electoral del Principado de Asturias. *Cuadernos de Derecho Público*, 22-23, 353-371.
- Bawn, K. (1999). Voter responses to electoral complexity: Ticket splitting, rational voters and representation in the Federal Republic of Germany. *British Journal of Political Science*, 29 (3), 487-505.
- Benoit, K. (2004). Models of electoral System Change. *Electoral Studies*, 23, 363-389. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0261-3794\(03\)00020-9](https://doi.org/10.1016/S0261-3794(03)00020-9).
- Boix, C. (1999). Setting the rules of the game: The choice of electoral System in Advanced Democracies. *American Political Science Review*, 93 (3), 609-624. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2585577>.
- Colomer, J. M. (2004). *Cómo votamos: los sistemas electorales del mundo pasado, presente y futuro*. Barcelona: Gedisa.
- Cruz Villalón, P. (1990). Legislación electoral y circunstancias excepcionales: la igualdad de oportunidades de los partidos políticos en las primeras elecciones generales de la nueva RFA. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 30, 129-132.
- Fernández Esquer, C. (2019). El creciente activismo de la Corte Constitucional italiana ante las reformas del sistema electoral nacional. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 23 (1), 209-230.
- Gavara, J. C. (2007). *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Gavara, J. C. y Vallès, F. (2007). *Los regímenes electorales territoriales en los Estados compuestos. Alemania, Estados Unidos e Italia*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Grotz, F. (2002). El sistema proporcional de composició mixta d'Alemania: Un model per a la reforma electoral? *Reflexions al voltant de la llei electoral catalana* (pp. 7-18). Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals.
- Gschwend, T. (2007). Ticket-splitting and strategic voting under mixed electoral rules: Evidence from Germany. *European Journal of Political Research*, 46 (1), 1-23.
- James, P. (1995). The Free State of Bavaria: A Special Case. *Representation*, 33 (1), 17-20. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/00344899508522955>.
- (2003). *The German Electoral System*. Surrey: Ashgate.
- Jesse, E. (1988). Split-voting in the Federal Republic of Germany: An Analysis of the Federal Elections from 1953 to 1987. *Electoral Studies*, 7 (2), 109-124.

- Johnston, R. J. y Pattie, C. J. (2002). Campaigning and split-ticket voting in new electoral systems: the first MMP elections in New Zealand, Scotland and Wales. *Electoral Studies*, 21, 583-600. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0261-3794\(01\)00026-9](https://doi.org/10.1016/S0261-3794(01)00026-9).
- Jones, R. W. y Scully, R. (2006). Devolution and electoral politics in Scotland and Wales. *Publius: The Journal of Federalism*, 36 (1), 115-134. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/publius/pji034>.
- Katz, R. (2005). Why are there so Many (or so Few) Electoral Reforms? En M. Gallagher y P. Mitchell (eds.). *The Politics of Electoral Systems* (pp. 57-76). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/0199257566.003.0003>.
- Kreuzer, M. (2004). Germany: Partisan Engineering of Personalized Proportional Representation. En J. M. Colomer (coord.). *Handbook of electoral system choice* (pp. 222-236). Basingstoke: Palgrave Macmillan. Disponible en: [https://doi.org/10.1057/9780230522749\\_11](https://doi.org/10.1057/9780230522749_11).
- Lijphart, A. (1996). La difícil ciencia de los sistemas electorales: un comentario a la crítica de Alberto Penadés. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 74, 443-448. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/40183901>.
- Loewenstein, K. (1964). La función política del Tribunal Supremo de los Estados Unidos. (Comentario en torno al caso *Baker v. Carr*). *Revista de Estudios Políticos*, 33, 5-39.
- Massicotte, L. (2003). To create or to copy? Electoral systems in the German Länder. *German Politics*, 12, 1-22. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09644000412331307494>.
- Mestre-Aizpurua, F. (2012). El sistema electoral alemán y su reciente reforma. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 3, 79-87.
- Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos* (3.ª ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- (2015). *Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación*. Madrid: Tecnos.
- Nohlen, D. y Nohlen, N. (2008). El sistema electoral alemán y el Tribunal Constitucional federal. La igualdad electoral a debate. En E. Ferrer Mac-Gregor y A. Zaldívar Lelo de Larrea (coords.). *La ciencia del Derecho procesal Constitucional: Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho. (Tomo VI)*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Núñez, L. y Jacobs, K. (2016). Catalysts and barriers. Explaining electoral reform in Western Europe. *European Journal of Political Research*, 55, 454-473. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12138>.
- Pappi, 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 (2), 207-232.
- Pérez-Moneo, A. (2014). La posible reforma del sistema electoral de la Comunidad Valenciana. *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 31, 129-156.
- Plescia, C. (2016). *Split-ticket voting in mixed-member electoral systems*. Colchester: European Consortium for Political Research Press.
- Roberts, G. (2006). *German Electoral Politics*. Manchester: Manchester University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.7228/manchester/9780719069901.001.0001>.

- San Segundo, J. M. (2014). Posibles aportaciones de los sistemas electorales de Estados de estructura compuesta a nuestro modelo electoral. *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 30, 297-330.
- Sánchez Navarro, Á. (1998). *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Scarrow, S. (2001). Germany: The Mixed-Member System as a Political Compromise. En M. S. Shugart y M. P. Wattenberg (eds.), *Mixed Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* (pp. 55-69). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/019925768X.003.0004>.
- Schoen, H. (1999). Split-ticket voting in German Federal elections, 1953-90: an example of sophisticated balloting? *Electoral Studies*, 18 (4), 473-496.
- Shugart, M. S. y Wattenberg, M. P. (2001). *Mixed Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press.
- Sierra, J. (2017). *El sistema electoral de la Región de Murcia: regulación, balance (1983-2015) y perspectivas*. Madrid: Dykinson.
- Turner, I. (1983). Electoral System Innovation: A Comparison of the Lower Saxony Electoral Laws of 1946 and 1977, their Origins and Effects. *Electoral Studies*, 2 (2), 131-147. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/0261-3794\(83\)90056-2](https://doi.org/10.1016/0261-3794(83)90056-2).
- Uribe, A. (2014). Reflexiones sobre algunas propuestas de reforma de los sistemas electorales autonómicos: de la modificación del tamaño de la Cámara a la aplicación del sistema alemán. *Revista de las Cortes Generales*, 91, 85-130.
- Vázquez Lapuente, M. y Jiménez Seral, P. (2014). El nuevo modelo de reparto de escaños en el sistema electoral alemán. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 7, 108-125.
- Vidal Prado, C. (2008). La Asamblea de Madrid: El Sistema Electoral. En E. Álvarez Conde y R. Plaza de Diego (dirs.), *Derecho Público y Administración de la Comunidad de Madrid: 1983-2008* (pp. 421-442). Valencia; Madrid: Tirant lo Blanch; Instituto Madrileño de Administración Pública.
- (2012a). *El sistema electoral alemán y su posible implantación en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- (2012b). El sistema electoral alemán como modelo: ventajas e inconvenientes. *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 26, 217-234.