

EL SISTEMA ELECTORAL ALEMÁN Y EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL. LA IGUALDAD ELECTORAL A DEBATE

Dieter NOHLEN
Nicolas NOHLEN*

SUMARIO: I. *Génesis y funcionamiento del sistema proporcional personalizado.* II. *El principio de la igualdad de voto y los sistemas electorales.* III. *Barrera legal e igualdad electoral.* IV. *El sistema de dos votos e igualdad electoral.* V. *Mandatos excedentes y el principio de igualdad electoral.* VI. *Cláusula de los mandatos mínimos y el principio de igualdad electoral.* VII. *Consideraciones finales.* VIII. *Bibliografía.*

A lo largo de su inalterada vigencia desde las primeras elecciones en 1949, el sistema electoral de la República Federal de Alemania ha sido objeto de varias decisiones del Tribunal Constitucional Federal (TCF). La principal razón de la participación del más alto tribunal en esta materia tiene que ver con el carácter del sistema alemán: es un sistema combinado que trata de compatibilizar elementos supuestamente contrarios, elementos mayoritarios con elementos proporcionales. Aunque el sistema se denomina representación proporcional personalizada, priorizando así su carácter proporcional, para mucha gente no resultó bien clara la importancia de sus diversos elementos de composición en el funcionamiento del mismo. Así, unos comentaristas sostienen que el sistema es proporcional y como tal tendría que cumplir de lleno con los requisitos de la representación proporcional. Otros, al contrario, consideran que es mixto, abriendo un amplio margen de

* Profesores de Derecho electoral en Alemania.

interpretaciones sobre la incidencia de los elementos mayoritarios y proporcionales en su determinación.

El parámetro más considerado en las controversias que se han planteado por diferentes partes ha sido el principio de la igualdad del voto, uno de los clásicos cuatro requisitos del sufragio democrático al lado de la universalidad del sufragio y de su condición de ser directo y secreto. Este parámetro ha sido aplicado sobre todo debido a cuestiones que han surgido por el tipo de engranaje de los elementos mayoritarios y proporcionales en el sistema combinado, más precisamente por los elementos mayoritarios que lo distancian del sistema de la representación proporcional pura. La preocupación radicaba siempre en la idea de que los compromisos entre lo proporcional y lo mayoritario lesionaran uno de los principios fundamentales de la democracia representativa: el sufragio igualitario. Al respecto, el TCF ha sido llamado constantemente a tomar decisiones, de modo que existe ya toda una tradición interpretativa de jurisdicción constitucional del sistema electoral alemán. Dado que este sistema está considerado como un sistema electoral modelo —y efectivamente no parecen existir debates de reforma electoral en el mundo sin referirse a él— la consideración de esta experiencia jurisdiccional constitucional parece imprescindible para enterarse de la parte complicada e incluso cuestionable del sistema. Esto es especialmente cierto si se considera la controversia académica y jurisdiccional constitucional que aún rodea su funcionamiento. Conviene citar al respecto una de las más importantes decisiones del TCF en materia electoral, tomada hace diez años¹ por cuatro votos a favor y cuatro en contra, a la que nos vamos a referir posteriormente.

En lo que sigue vamos a indagar primero la génesis y el funcionamiento del sistema. Después discutiremos el criterio de la igualdad del voto en su relación con el sistema electoral, especialmente la diferenciación frente a los diversos conceptos de igualdad del voto. Luego estudiaremos cuatro controversias, presentando los argumentos del TCF en las que se apoyan sus decisiones, y los argumentos en contra del voto minoritario cuando lo hubo. Terminaremos con unas observaciones generales.

¹ El 27 de abril de 1997, *BverfGE*, núm. 95, p. 335.

I. GÉNESIS Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA PROPORCIONAL PERSONALIZADO

El origen del sistema alemán se remonta a principios del siglo XX cuando se trató de combinar el principio de la representación proporcional con el voto personal en circunscripciones uninominales. Fue Siegfried Geyerhahn quien en su estudio “Das Problem der verhältnismäßigen Vertretung” (El problema de la representación proporcional) de 1902 propuso establecer tantas circunscripciones uninominales cuantas correspondían a la mitad del total de los escaños. Los diputados de estas circunscripciones uninominales tendrían que ser elegidos según el sistema de mayoría absoluta con *ballotage*, los demás escaños tendrían que servir para efectos compensatorios, tomando como base de cálculo la votación nacional para efectuar la representación proporcional. Para cubrir los escaños proporcionales, Geyerhahn propuso considerar a los candidatos más votados que no habían alcanzado ganar una circunscripción. El sistema daba a entender que la representación política seguía el principio de la representación proporcional, mientras que en la selección de diputados regía una fórmula mayoritaria. Respecto a la clasificación del sistema, se impuso en un principio la circunscripción uninominal. Karl Braunias² hablaba de un sistema de mayoría proporcionalizado —en vez de un sistema proporcional personalizado, término que devaluaba el principio de decisión y que tomaba como crucial el principio de representación—.

Tomando en cuenta el desarrollo de los sistemas electorales desde entonces, la fórmula Geyerhahn no ha sido la única manera de combinar ambos principios. Hoy en día, tenemos que diferenciar tres tipos de los llamados sistemas combinados: primero, la representación proporcional personalizada. Este sistema combina el principio de la representación proporcional con la adjudicación de una parte de los escaños según la regla decisoria de la mayoría de manera que la distribución de los escaños empieza con el cálculo proporcional (a nivel nacional o al nivel de circunscripciones pluripersonales) para después sustraer de los escaños ya adjudicados a los partidos políticos los asientos conseguidos por mayoría de votos en las circunscripciones uninominales (mandatos directos). Los escaños que sobran se distribuyen entre los candidatos plurinominales según el tipo de lista. En cuanto al efecto de esta combinación, el grado de proporcionalidad entre

² Braunias, K., *Das parlamentarische Wahlrecht*, Berlín, De Gruyter, 1932, t. I, p. 240.

votos y escaños es muy alto. Segundo, el sistema compensatorio. Este sistema combina los principios señalados como lo propuso Geyerhahn. Una parte de los escaños se utiliza para compensar los efectos desproporcionales de la fórmula mayoritaria aplicada en circunscripciones uninominales. El grado de proporcionalidad puede ser alto, dependiendo sobre todo del número de escaños destinados a servir para efectos compensatorios. Tercero, el sistema segmentado. Una parte de los escaños se cubre por diputados elegidos en circunscripciones uninominales, la otra por diputados elegidos por lista en elecciones plurinominales. Prácticamente se aplican dos sistemas, y se acumulan sus resultados para al final formar uno solo. El grado de proporcionalidad es desde medio hasta bajo, de modo que, según las circunstancias, este sistema puede conformarse con el principio de la representación por mayoría.

El sistema electoral alemán corresponde al primero de los tipos combinados. Vincula la norma de decisión de la mayoría con el principio de representación proporcional de manera que resulte un sistema de representación proporcional. Aunque combina elementos técnicos de distinto origen teórico, no es un sistema mixto. Insistimos: el sistema proporcional personalizado (SPP), en el mundo anglosajón denominado *mixed-member-proportional-system* (MMP), es un sistema de representación proporcional. Está personalizado en la medida en que permite al elector en los distritos uninominales la elección entre personas que son elegidas por mayoría relativa. Es importante tener presente esta categorización a la hora de pasar revista a las controversias constitucionales.

Tocante a los detalles del sistema, el elector tiene dos votos. Con el primer voto elige en los distritos uninominales, cuyo número corresponde a la mitad de los escaños parlamentarios, a un candidato del distrito, y con el segundo voto elige la lista regional (cerrada y bloqueada) de un partido. La distribución del número total de mandatos se lleva a cabo a nivel federal de acuerdo con la participación total de votos de los partidos, aplicando la fórmula electoral Hare-Niemayer. Se aplica una barrera legal del 5%, la cual puede ser obviada por un partido en el momento en que éste gane tres mandatos directos en los distritos uninominales. Una vez que está definido cuántos escaños recibirá un partido, estos escaños se distribuyen al interior del partido de forma proporcional entre las listas regionales de los partidos, aplicando de nuevo la fórmula Hare-Niemayer. De este número se descuentan los mandatos directos que se hayan alcanzado en cada caso; los es-

caños restantes les corresponden a los candidatos en las listas regionales correspondientes. Si los partidos han alcanzado en los distritos electorales más mandatos directos que los que les corresponden proporcionalmente (los llamados mandatos excedentes), los conservan y no se hace una compensación. De acuerdo con esto, el elector determina a través de su primer voto la composición individual de la mitad del Bundestag (Dieta Federal = Cámara de Diputados), pero sin por ello influir en principio (si se prescinde de los mandatos excedentes) sobre la composición del parlamento respecto a los partidos políticos.

II. EL PRINCIPIO DE LA IGUALDAD DE VOTO Y LOS SISTEMAS ELECTORALES

Como ya decíamos, el principio de la igualdad del valor de voto se impone como el parámetro al que más se ha acudido en los recursos de quejas y las decisiones de jurisdicción constitucional. Se considera también el principio del sufragio directo. Ambos principios se remontan a los inicios históricos de la representación política moderna como norte de su futuro desarrollo. Constituyeron los principios antagónicos a la práctica electoral marcada por un sufragio por estamento (como en Prusia) y/o un procedimiento de varias etapas, por ejemplo en Francia en la época revolucionaria y posrevolucionaria. En tiempos de los grandes debates en la Assemblée Nationale francesa, solamente los *grand électeurs* votaban para elegir a los diputados. En este país, recién en 1848 se introdujo el sufragio directo. Esto significaba que el elector votaba sin ningún intermediario entre el votante y el candidato que se presentaba a la elección. El sufragio igualitario, por su parte, significaba, al contrario, que todos los votos contaban igual, lo que excluye un peso diferenciado del voto por estamento, clase, requerimiento de impuesto u otro criterio.

Como se desprende, los principios eran vinculados con el derecho a sufragio en su sentido estricto. Más tarde, sin embargo, iban a extender su significado y ámbito de aplicación al derecho electoral en sentido amplio. El principio del sufragio igualitario entró como criterio en la esfera del sistema electoral, cuyo diseño, especialmente en lo relativo al prorrateo, podría restringir su validez efectiva. Desde entonces, comparando los distritos electorales, la relación entre población o inscritos en el registro electoral y diputados a elegir se constituyó como parámetro para medir el alcance iguali-

tario del sufragio. Para no lesionar el principio de la igualdad del sufragio, este requerimiento implicaba mantener el prorrateo a la altura del desarrollo demográfico y podría significar, según el tipo de sistema electoral, rediseñar los distritos o redistribuir los escaños. Luego se intensificó la incidencia del principio de la igualdad del sufragio al diferenciar entre el valor numérico y el valor de logro del voto, distinción que llevaba a complicar decididamente su aplicación. Pues no cabe duda que los sistemas electorales se distinguen por el cumplimiento del valor de logro del voto. Mientras que por su esencia misma, el principio de la representación proporcional aspira a garantizar no solamente el valor numérico, sino también mantener el valor de logro del voto de modo que todos los votos cuenten para la composición del Parlamento, el objetivo de la representación por mayoría es justamente contrario. Cuentan única, intencional y efectivamente los votos entregados a los candidatos que han recibido la mayoría requerida para su elección. La doble distinción entre diferentes valores de igualdad y diferentes lógicas que gobiernan los sistemas electorales, llevó a cuestionar la aplicabilidad incondicional de un criterio del derecho a sufragio al campo de los sistemas electorales.

El cuestionamiento aumenta en la medida en que se reconoce que los sistemas electorales tienen que cumplir con varias funciones, necesidad en la que ha insistido la ciencia política. Por lo demás, esta disciplina ha añadido otro enfoque al debate sobre diseño y evaluación de los sistemas electorales: el funcionalista. Por un lado, distingue entre las funciones de representación (de proporcionalidad entre votos y escaños), de concentración (en el voto y en el sistema de partidos políticos) y de participación (por un voto personal y no exclusivamente de partido), aunque añade dos funciones, la sencillez (para que el voto sea transparente y su efecto fácil de entender) y la legitimidad (basada en el reconocimiento y apoyo del sistema electoral vigente por las fuerzas vivas del país). Por otro lado, considera que existen *trade-offs* (controversia de objetivos) entre las funciones y propone respecto a su diseño que los sistemas electorales tienen que equilibrar el cumplimiento de las funciones, cada sistema a su manera dentro del contexto al que están expuestos. Rechaza, por lo demás, la idea de que existe un sistema ideal, y señala que el mejor sistema es el que se adapte mejor a las condiciones concretas de su buen funcionamiento.³

³ Véase Nohlen, D., *Sistemas electorales y partidos políticos*, 3a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 135 y ss.

Por otra parte, la tendencia a pensar sólo en una única función que un sistema electoral tenga que cumplir, fue cuestionada por tomar en cuenta también los efectos empíricos de los principios llevados a la práctica. Se ha detectado que en el campo de los sistemas electorales, la realización del principio de la representación proporcional al máximo en el diseño del sistema electoral puede incidir negativamente en el cumplimiento de su propio objetivo. Se produce posiblemente una mayor cantidad de votos que no cuentan, lo que se ha llamado la paradoja de la proporcionalidad.⁴ Es el factor psicológico que induce a equivocaciones de cálculo, dado que la representación proporcional pura tampoco ofrece a todos los candidatos posibilidades de ser elegidos. Los límites matemáticos lo impiden. Un buen ejemplo lo ofrece la propia historia electoral alemana. La representación proporcional pura de la República de Weimar produjo cantidades mayores de votos sin logro que el sistema con barrera legal del 5% de la ley electoral de la República Federal.⁵

III. BARRERA LEGAL E IGUALDAD ELECTORAL

El primer campo de controversias constitucionales se abrió con la introducción de una barrera legal en un sistema de representación proporcional, correspondiente a atender a las funciones múltiples de un sistema electoral y especialmente a la función de concentración del mismo. Los recursos de queja se dirigieron principalmente contra el monto de su porcentaje. Nos vamos a referir a dos litigios de la década de los cincuenta del siglo pasado,

⁴ Véase Nohlen, D. *et al.*, *Diccionario de ciencia política. Teorías, métodos, conceptos*, México, Porrúa- El Colegio de Veracruz, 2006, p. 989).

⁵ A este respecto, conviene considerar las experiencias de Uruguay y Colombia, países que también han experimentado sistemas de representación proporcional pura o extrema. Tomando en cuenta el valor de logro de los votos, una enorme cantidad de votos no participó en la elección de ningún candidato. En el caso de Uruguay, el cálculo ha sido de un 40% (véase Vernazza, F., *El sistema electoral uruguayo y el censo de la representatividad de los diputados, 1925-1985*, tesis de licenciatura, Montevideo, 1987). En Colombia, debido al fraccionamiento de las listas, los escaños se ganaban por mínimos apoyos, por residuos o fracciones de cociente con una pérdida enorme de votos que no alcanzaron a ser exitosos. Para contrarrestar la ingobernabilidad democrática, se ha reformado el sistema electoral en 2003, introduciendo la lista cerrada, el método d'Hondt y una barrera legal del 50% del cociente electoral simple (cuota Hare). Con esta reforma se ha bajado en las elecciones locales de Bogotá la desviación del resultado electoral de la proporcionalidad que alcanzó en 1997 un 55.5%, en 2003 a un 19.0%.

en los que el TCF elaboró su interpretación del sistema electoral alemán, defendiendo su posición frente a posturas opuestas.

La primera decisión del TCF en torno a la barrera legal se remonta a 1952,⁶ cuando tuvo que juzgar sobre la cuestión relacionada con la ley electoral del estado de Schleswig Holstein: si una barrera del 7.5% era compatible con el principio general de la igualdad (principio del sufragio igualitario).

En su argumentación, el TCF sostuvo sucintamente lo siguiente: primero, el principio del sufragio igualitario es un supuesto de aplicación del principio general de la igualdad; segundo, el principio del sufragio igualitario tiene distinta importancia, si se trata de un sistema electoral de mayoría o de uno proporcional; tercero, el objetivo de la representación proporcional en su versión radical consiste en producir en el Parlamento una imagen de espejo de la distribución de las preferencias políticas del electorado; cuarto, en el caso de la representación proporcional, no sólo el valor numérico del voto, sino también el valor de logro tiene que ser igual. Asimismo definió el valor de logro del voto en términos del *Reichsstaatsgerichtshof*: todos los votos deben tener “el mismo poder”, en otras palabras: todos los votantes deben tener “igual influencia sobre el resultado electoral”.

Luego reconocía que existe un conflicto entre dos bienes constitucionales, entre el principio del sufragio igualitario y la capacidad funcional del Parlamento. El peligro para el Estado consistente en la incapacidad funcional del Parlamento, por la naturaleza misma del fenómeno, es una razón legítima para un tratamiento diferenciado de los partidos políticos en la distribución de escaños mediante la representación proporcional. Se da cuenta que esto significa una excepción del principio de que todo voto electoral debe tener el mismo valor de logro. Sostiene que es en principio legítimo modificar la igualdad en la representación proporcional con el propósito de combatir los *Splitterparteien*, los partidos de poco apoyo electoral. Luego aplica el principio de la conveniente proporción (*Verhältnismäßigkeitsgrundsatz*), uno de los principios fundamentales del Estado de derecho.

Este principio se encuentra generalmente traducido al castellano como “principio de proporcionalidad”,⁷ en inglés *principle of proportionality*. Es

⁶ *BVerfGE*, núm 1, p. 208.

⁷ Barnés, J., “El principio de proporcionalidad”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 5, 1998, pp. 15 y sig.

importante señalar que este principio, aunque de origen antiguo, encontró su manifestación concreta en el derecho constitucional alemán. En términos generales, determina que los actos del Estado, los que limitan posiciones de derecho (explícitamente derechos individuales), no deben excederse, o sea, deben guardar una relación adecuada entre fines y medios. La traducción establecida del término alemán no puede ser utilizada en el contexto de este trabajo pues ya está ocupada por la relación entre votos y escaños como resultado de un determinado sistema electoral. Por otra parte, el concepto “principio de conveniente proporción” que nosotros utilizamos aquí, tiende a corresponder más al contenido del concepto alemán que se refiere a algo no tanto cuantitativo (medible en porcentajes) sino cualitativo (como resultado de una ponderación).

Una barrera legal que se establece en 5%, parece ser generalmente adecuada, una barrera más alta sólo sería admisible cuando existen “razones obligatorias”. En el caso concreto de Schleswig Holstein, el TCF negaba la existencia de tales razones. Consecuentemente sentenciaba que la barrera legal del 7.5% lesionaba el principio de la igualdad del sufragio.

En la misma decisión, el TCF se pronunciaba también sobre la cláusula de los mandatos mínimos (véase más abajo), en primer lugar no tanto sobre la constitucionalidad misma de la disposición legal según la cual se puede eludir la barrera legal cuando se alcanza una cierta cantidad de mandatos directos, sino más bien sobre su posible incidencia en el veredicto del Tribunal sobre la barrera legal del 7.5%. Se preguntaba si una barrera legal, por sí demasiado alta, podría legitimarse, sin embargo, por el hecho de que partidos pequeños con baluartes locales también pueden participar en la compensación proporcional de los escaños a través de la cláusula de los mandatos mínimos. El TCF sentenciaba que dicha cláusula como manera alternativa de participar en la distribución proporcional de los escaños no tiene ninguna incidencia en el juicio sobre la barrera legal. En defensa de la cláusula de los mandatos mínimos seguía argumentando primero que un partido que es muy fuerte en una región electoral geográficamente limitada es más digno de representación parlamentaria en comparación con un partido que debe reunir sus votos muy dispersos, provenientes de todo el territorio nacional. Segundo, que una ley electoral puede establecer como única condición para participar en la compensación proporcional el éxito en una elección mayoritaria. Esto resulta legítimo por la admisibilidad de la representación mayoritaria pura como alternativa legislativa.

Con esta primera gran decisión en materia del sistema electoral, el TCF limitó con la aplicación del principio de la conveniente proporción el porcentaje de una barrera legal a un máximo del 5%. Cinco años más tarde, volvió a juzgar de nuevo, esta vez tocando la cuestión de si la barrera del 5% era compatible con la igualdad del sufragio según el artículo 38, inciso 1 de la Ley Fundamental.⁸ Por lo demás, se le pidió juzgar sobre si la cláusula de mandatos mínimos sería compatible con la igualdad de la elección.

En su resolución, el TCF expone de nuevo que el principio de la elección igualitaria es un supuesto de aplicación del principio general de la igualdad. En principio, la igualdad de la elección significa que cada voto “debe ejercer jurídicamente la misma influencia sobre el resultado electoral”. Sin embargo, no se excluye cada diferenciación en el valor de logro, si no que se legitiman por consideraciones razonables. Respecto a la barrera legal del 5%, ella perjudica el valor de logro de los votos emitidos. La barrera sirve, sin embargo, a la capacidad funcional del Parlamento y por consiguiente contribuye a asegurar el carácter de la elección como proceso de integración en la formación de la voluntad política del pueblo. Esta función legitima la diferenciación en el valor de logro de los votos que tiene lugar debido a la barrera legal, siempre que su incidencia se efectúe acorde con el principio de la conveniente proporción.

En las consideraciones del TCF, la barrera legal del 5% aparenta ser el límite de adaptación a determinadas necesidades funcionales. Refleja esta advertencia el hecho de que la barrera legal ha sido aumentada dos veces durante los años 1949 a 1956.⁹ Este proceso de reforma, aunque medido y justificable, había generado la inquietud sobre el límite de reformas dentro del tipo de sistema electoral en un ambiente muy favorable a intensificar el proceso de concentración en el sistema de partidos políticos a través de reformas institucionales. Para aumentar la barrera de entrada al Parlamento, sea ésta legal o natural (por el tamaño de las circunscripciones, por ejemplo), el TCF consideraba necesario que el legislador se expresara antes en favor de otro principio de representación.

Conviene mencionar que el TCF basaba su postura también en otra fuente de justificación, en consideraciones históricas que tienen que ver con el desenlace infeliz de la República de Weimar. En los primeros decenios de la República Federal de Alemania, un amplio sector del derecho

⁸ *BVerfG*, núm. 6, p. 84.

⁹ Véase Nohlen. D., *op. cit.*, nota 3, 255 y ss.

público y de la naciente ciencia política vinculaba el multipartidismo, la inestabilidad política y el colapso de la democracia de forma causal con el sistema de representación proporcional. Lo que el TCF no consideró, sin embargo, era que un sistema proporcional con barrera legal no necesariamente perjudica el valor de logro más que un sistema de representación proporcional pura, lo que hemos advertido más arriba.

En la argumentación de los que no se habían conformado plenamente con la postura del TCF dentro y sobre todo fuera del mismo respecto a la barrera legal¹⁰ se observan varias falacias. La primera consiste en su principio, vinculado a la idea de que un sistema proporcional tenga que cumplir en la mayor medida posible con la igualdad electoral, definida como igualdad en el valor de logro. En su génesis, refiriéndonos a las intenciones de los legisladores de aquel tiempo fundacional de la República Federal, y sistemáticamente en su diseño como sistema electoral combinado, el SPP no es un sistema proporcional puro. Cuando distinguimos bien entre diferentes tipos de sistemas proporcionales, fracasa la aplicación estricta y dogmática de la norma de representación proporcional pura como criterio de su evaluación. La segunda falacia consiste en la monofuncionalidad de su enfoque. El SPP intenta hacer justicia de una forma aproximadamente equilibrada a diferentes exigencias funcionales que se esperan de los sistemas electorales, y sólo puede cumplir con estos requerimientos si no se eleva a principio único de su funcionamiento un objetivo único. Por otra parte, la argumentación del pensamiento crítico a la barrera legal es ambivalente. Por un lado, parecen quitarle importancia a la barrera legal respecto a sus efectos, insinuando que la concentración empírica en el sistema de partidos que ha vivido la República Federal¹¹ sea principalmente el resultado de la incidencia de otros factores, por otro lado, se han esforzado enormemente

¹⁰ Conviene recordar que el legislador de 1949, el *Parlamentarische Rat* (Consejo Parlamentario), pese a las malas experiencias con la representación proporcional pura, se había pronunciado en contra de la introducción de una barrera legal que fue establecida gracias a la intervención de los jefes de gobierno de los Estados federados (véase Meyer, H., *Wahlssystem und Verfassungsordnung*, Francfort del Meno, Metzner, 1973, pp. 29 y ss.).

¹¹ Por la alta fragmentación del sistema de partidos, las primeras elecciones al Bundestag en 1949 han sido denominadas las últimas de la República de Weimar; ya en 1953 empezó el rápido proceso de concentración que transformó el sistema de partidos a principios de los años sesenta en uno de “dos partidos y medio”.

en cuestionar la barrera legal, por lo menos respecto a su magnitud.¹² Se observa, en esta ambivalencia, una lógica perversa pues, el resultado, al cual la barrera del 5% evidentemente ha contribuido, el estado de baja fragmentación del sistema de partidos, es tomado como argumento base en su contra.

IV. EL SISTEMA DE DOS VOTOS E IGUALDAD ELECTORAL

Como hemos señalado anteriormente, el SPP concede al elector dos votos. El primero es personal en el ámbito de una circunscripción uninominal. El candidato que recibe mayor cantidad de votos que cada uno de sus competidores gana el mandato directo. El segundo voto es de lista de partido a nivel de los estados federados que, por su parte, es cerrada y bloqueada. El elector tiene plena libertad en el uso de sus votos. Puede elegir el candidato uninominal y la lista de un mismo partido. Puede asimismo votar por un candidato uninominal diferente de su preferencia de partido. Efectivamente, a lo largo de la vigencia del sistema de dos votos (ha sido introducido para las segundas elecciones al Bundestag en 1953), el elector ha hecho bastante uso del voto cruzado (*split voting*). Por lo demás, ha contribuido a la dinámica coalicional en el sistema político.

Antes de entrar en el tema, hay que destacar que el objeto de la jurisdicción del TCF no ha sido el sistema del doble voto tal cual. Tenía que pronunciarse sobre algunos efectos del sistema que han sido considerados problemáticos. Nuevamente, la mayor preocupación consistía en cómo conseguir que el manejo de estos dos votos no lesionara el principio de la igualdad del sufragio. La pregunta se origina en la posibilidad de que un votante elija a un candidato uninominal que gane en su distrito, y a una lista de partido diferente que participa proporcionalmente en la distribución de los escaños (véase Ipsen 1987). Para una respuesta adecuada, hay que diferenciar entre distintas situaciones.

Primero, la situación común y corriente del voto cruzado: un votante prefiere en la elección uninominal el candidato del partido A y en la elección de lista el partido B. El TCF recuerda que el legislador ha optado por un sistema de representación proporcional que esté combinado con la elec-

¹² Entre otros Meyer Meyer, H., "Wahlgrundsätze und Wahlverfahren", en Isensee, J. y Kirchhof, P. (eds.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, C. F. Müller Juristischer Verlag, 1998, t. II, p. 286.

ción de personas. El elemento personal del sistema electoral es combinado con la representación de tal forma que la elección mayoritaria tiene el efecto de una pre-elección personal respecto a la distribución de los escaños conseguidos por una lista de partido a nivel de estado federado. Sin embargo, el TCF confirma que debe imponerse el carácter proporcional del sistema electoral. Respecto a la composición del Parlamento en términos políticos o de partido, sólo cuenta el segundo voto. La relevancia del primer voto se restringe, en principio, a una selección personal de los que entran en el Parlamento para representar a un partido, pues los diputados elegidos en una circunscripción uninominal preceden a los candidatos nominados en la lista a la hora de distribuir los escaños ya adjudicados a los partidos en su interior. Lo importante, desde el punto de vista de la igualdad del sufragio, es que los resultados con base en los primeros votos puedan ser integrados en el cálculo proporcional que determina la composición total del Parlamento. Los problemas empiezan donde esta compensación no puede realizarse debido a las circunstancias descritas en los siguientes puntos.

Segundo, la situación en que un votante elige a un candidato que gane y que no esté vinculado con ninguna lista de partido, o que lo esté, pero que esta lista no pase la barrera legal del 5% (sin estar acompañado de otros dos correligionarios que también ganen su circunscripción, lo que sustituiría la barrera del 5%). Esta situación puede llevar a que el sufragio de un votante tenga el doble valor numérico, lo cual se presencia cuando el votante ha contribuido al éxito de un candidato uninominal, sin que haya votado (ejerciendo el voto cruzado) por la lista de partido del candidato uninominal que no pase la barrera legal, o no pudiese votar (por falta de conexión de la candidatura uninominal con una lista de partido) a la correspondiente lista. Si no existe la posibilidad de una compensación proporcional, entonces el votante contribuye con sus dos votos de forma independiente dos veces al éxito electoral, al del candidato uninominal y al de una lista de partido distinta. A este problema vamos a dirigir nuestra atención después de haber mencionado —para efectos sistemáticos— una situación adicional.

Tercero, la situación en que un partido ha ganado la mayor cantidad de mandatos directos en un estado federado que los que proporcionalmente le corresponden. Es el caso de los mandatos excedentes cuya ocurrencia pueda distorsionar la proporcionalidad de los resultados electorales y de este modo afectar la igualdad del valor de logro del voto. El problema de los mandatos excedentes lo vamos a debatir en el próximo apartado.

EL TCF ha debido ocuparse del problema del sistema de doble voto en varias de sus decisiones que tenían como objeto principal reclamaciones que se dirigían a otras controversias. Respecto al problema al que hemos llamado la atención en la segunda situación descrita antes, la propia ley electoral establece parcialmente una solución. En su párrafo 6, inciso 1 indica que los segundos votos de los candidatos independientes, no conectados con listas de partido, no son tomados en cuenta a la hora de realizar el cálculo proporcional a nivel nacional. Impide que el votante que realiza el voto cruzado en estas condiciones, tenga el valor numérico doble de su voto, cuya posibilidad de que se produzca hemos explicado antes.⁵ En este sentido, el propio legislador ha considerado los problemas que se pueden originar en el sistema de dos votos. La ley misma trata de impedir que se pueda lesionar la igualdad electoral.

Es importante considerar la disposición alemana en el propio texto de la ley que establece el funcionamiento del SPP, para interpretar el caso de Venezuela, donde bajo el régimen de Hugo Chávez el Consejo Supremo Electoral tomó una decisión que permitía, en su SPP, el voto por candidatos no conectados con una lista de partido. Esta decisión fue confirmada por el Tribunal Constitucional de este país, aunque la propia Constitución determina que el sistema electoral es de representación proporcional con representación de minorías.

En efecto, en las elecciones parlamentarias de 2002, los adherentes al movimiento liderado por el presidente de la República presentaron su candidatura en forma de poder aprovechar el uso indebido del SPP, motivo para que la oposición al régimen se retirara de las elecciones. Es obvio que la práctica permitida por el Tribunal Constitucional lesiona el principio de representación consagrado en la carta magna y produce resultados electorales de tipo mayoritario. El sistema electoral ya no es de representación proporcional personalizada. Pero su efecto anticonstitucional va mucho más lejos: infringe el principio de la igualdad del sufragio, o sea, de la democracia moderna. Hasta ahora, no conocemos a nadie que haya llamado la atención sobre este hecho. La poca cultura constitucional en los observadores del proceso político de Venezuela bajo Hugo Chávez hace que se aplauda el voto mayoritario de apoyo en las elecciones, sin considerar adecuadamente las reglas y su correspondencia con la Constitución y los principios de la democracia liberal-pluralista. Olvidan que la gran mayoría de

los regímenes autoritarios ha sido y sigue siendo capaz de conseguir el voto mayoritario del electorado.

V. MANDATOS EXCEDENTES Y EL PRINCIPIO DE IGUALDAD ELECTORAL

Los mandatos excedentes no constituyen un fenómeno incondicional de un SPP. Son una peculiaridad del SPP alemán a nivel de la Federación. Surgen por la interrelación específica de las reglas de mayoría y de la representación proporcional en el sistema electoral. Como ya decíamos, cuando un partido político gana con base en los primeros votos más escaños en las circunscripciones uninominales a nivel del *land* (estado federado) que los que le corresponden proporcionalmente conforme a sus segundos votos, estos mandatos excedentes se mantienen y figuran como adicionales a los conseguidos a través de la distribución proporcional. Aumentan el número de escaños del *Bundestag*. No existe ningún mecanismo compensatorio. En la medida que favorecen a determinados partidos, los mandatos excedentes afectan la distribución proporcional de los escaños, al valor de logro de voto y así a la igualdad del sufragio. Los partidos políticos que reciben muchos mandatos excedentes, necesitan para la misma cantidad de escaños menos votos si se compara con otros que no disponen de tantos mandatos excedentes o incluso de ninguno. Para los que defieren la igualdad electoral, este cálculo aparece como el criterio de medición empírica más válido para apreciar la relativa importancia del fenómeno.

Antes de entrar en el tratamiento de la jurisdicción constitucional al respecto, es conveniente aclarar que los factores causales que explican el fenómeno son múltiples y complejos. Hay fundamentalmente dos tipos de causas que incluyen cada una a su vez diversos factores. Por un lado, las causas se ubican dentro de un estado federado y provienen por ejemplo de diferencias en la distribución de votos según el primer voto y el segundo a través del voto cruzado, o por la confrontación de ambas reglas de decisión en situaciones específicas en que un partido político sea capaz, como primera mayoría, de ganar una gran cantidad de escaños uninominales por escaso margen frente a la primera minoría. Por otro lado, las causas se ubican en la relación de los estados federados existente en el conjunto del resultado electoral; provienen por ejemplo de diferencias en el número de escaños con relación al número de electores que tienen los estados federados, o di-

ferencias en la participación electoral entre ellos. Por otra parte, los factores mencionados por regla general no aparecen de forma singular sino en conjunto con tendencias; o bien, tienden a aumentar o a compensar mutuamente sus efectos. En la generación de mandatos excedentes importa mucho la estructura del comportamiento electoral de los votantes, pues altos grados de votos cruzados y terceros partidos fuertes constituyen condiciones altamente favorables.¹³

Cuando en los decenios anteriores el número de mandatos excedentes era pequeño, el fenómeno no alcanzó mucha atención. Esto cambió de un día al otro a raíz del número elevado de ellos en las elecciones de 1994, cuando alcanzaron 16, de los cuales 12 iban a la Democracia Cristiana. Solamente los mandatos excedentes daban, en esa oportunidad, a la coalición de la CDU/CSU junto con los Liberales una mayoría parlamentaria suficientemente amplia para poder seguir gobernando. En ese instante se empezó a poner en duda la conformidad de los mandatos excedentes no compensados con la Constitución. La Socialdemocracia defendió entonces el principio proporcional estricto y el mecanismo de compensación de escaños, su gobierno del estado de Baja Sajonia presentó la querrela de constitucionalidad ante el TCF. Es interesante añadir que la Socialdemocracia, un año después del fallo del Tribunal, en las elecciones de 1998, fue el gran beneficiario del fenómeno, pues recibió 13 como el total de los mandatos excedentes. En 2002, tras la reforma distrital, la cantidad de mandatos excedentes se redujo a cuatro, tres para la Socialdemocracia y uno para la Democracia Cristiana. En síntesis, la multiplicidad de factores causantes de los mandatos excedentes no permite suponer que favorezcan siempre a un determinado partido. El efecto sobre la representación de los partidos puede variar al extremo.

En términos generales, el legislador puede proveer, en función de mayor proporcionalidad en la representación, una compensación de escaños, como se le conoce en la mayoría de los sistemas proporcionales personalizados que se aplican a nivel de los estados federados de Alemania para elegir a los parlamentos regionales. Sin embargo, entendiendo bien la lógica del sistema electoral alemán, prever un tipo de compensación no es de ninguna manera obligatorio.

¹³ Véase Grotz, F., "Die personalisierte Verhältniswahl unter den Bedingungen des gesamtdeutschen Parteiensystems. Eine Analyse der Entstehungsursachen von Überhangmandaten seit der Wiedervereinigung", *Politische Vierteljahresschrift*, 41 (4), 2000, pp. 707-729.

El TCF tenía que juzgar sobre si los mandatos excedentes sin compensación son compatibles con el principio de la igualdad del sufragio según el artículo 38, inciso 1 de la Ley Fundamental. Todo indicaba que el Tribunal se pronunciara sobre el litigio en términos de corresponder a los defensores de la legislación vigente o a los defensores del principio igualitario en la representación. En su decisión,¹⁴ firmada por cuatro de sus ocho miembros, recordaba primero su tradicional doctrina electoral: primero, la representación proporcional en su versión estricta hace del Parlamento un espejo fiel de las preferencias político-electorales del electorado. Segundo: igualdad electoral significa que cada voto debe tener el mismo valor numérico e —introduciendo un nuevo concepto— la misma posibilidad legal de éxito. Tercero, igualdad electoral en el caso de la representación proporcional significa que cada elector con su voto pueda tener la misma influencia sobre la composición del Parlamento. Luego, el TCF se pregunta, cuántos votos necesita un partido político para alcanzar un escaño. Con dicho *test* empírico, se comprueba que los mandatos excedentes conducen a la diferenciación en el peso del voto, o sea a un tratamiento desigual de los partidos y consecuentemente a un perjuicio del valor de logro del voto.

En su apreciación del fenómeno, llega, sin embargo, a la conclusión de que los mandatos excedentes y la consiguiente diferenciación del valor de logro de los votos son un efecto obligado del carácter *sui generis* del SPP y compatible con la igualdad electoral. La justificación de la diferenciación del valor de logro proviene en última instancia de la decisión del legislador en pro de la representación proporcional personalizada tomada con el objetivo de fomentar una relación personal estrecha de los diputados elegidos directamente (uninominales) con los electores.

Al mismo tiempo, el TCF reafirma el principio de la conveniente proporción, dando por entender que la cantidad de mandatos excedentes tiene que mantenerse dentro de determinados límites. Dado que el prorrateo puede influir en su génesis, establece la similitud del tamaño de las circunscripciones tanto en la comparación intrarregional como en relación con la densidad poblacional de cada uno de los estados federados, como condición de la igualdad electoral.

Respecto a los argumentos del voto minoritario en el TCF, éste, contrariamente, ve en los mandatos excedentes una lesión de la igualdad electoral. Argumenta que la ley electoral permite una cantidad de mandatos exce-

¹⁴ *BverfGE*, núm. 95, p. 335.

dentos que sobrepasa la medida ineludible. Así, también la minoría de los integrantes del TCF aplica el principio al de la conveniente proporción. Por lo demás, integra en su argumentación buena parte de la jurisdicción tradicional del TCF, con más énfasis en el principio de la igualdad. Mandatos excedentes siempre constituyen un perjuicio de la igualdad electoral (o sea un tratamiento desigual de los partidos), sin embargo, no son incompatibles *per se* con el principio de la igualdad electoral. Sólo cuando el tamaño es demasiado grande (o sea fuera de proporción), entonces no estará legitimado el perjuicio de la igualdad electoral. Le conviene bien el argumento de que la influencia de cada votante sobre la composición del parlamento tenga que ser igual. La opinión minoritaria usa los mismos conceptos de la mayoría y hace constantemente referencia a la jurisdicción tradicional del TCF sobre la igualdad de logro del voto. Dice que los mandatos excedentes no son mandatos directos, sino que indican sólo un valor numérico para la cantidad de tales escaños que los partidos políticos reciben fuera de la distribución proporcional.

Considerando bien la argumentación de la minoría, una cierta innovación se observa en el cambio de perspectiva que propone, acompañado de un nuevo concepto de igualdad electoral. Primero, para mesurar el valor de logro de los votos, se contraponen a la evaluación de la igualdad del valor del voto *ex post*, la evaluación *ex ante*. Según esta perspectiva *ex ante*, un voto aunque no sea tomado en cuenta más tarde por razón de la barrera del 5%, tiene la misma posibilidad de éxito. En esa perspectiva, la barrera legal del 5% ni siquiera perjudicaría la igualdad del valor de logro del voto. Tampoco la ocurrencia de mandatos excedentes perjudicaría este concepto de igualdad electoral. Segundo, la opinión minoritaria tiende a diferenciar entre “igualdad de valor de logro del voto” e “igualdad de las posibilidades de éxito del voto”. Pero no está bien claro lo que la opinión minoritaria quiere decir con el nuevo concepto y por qué la igualdad de las posibilidades de éxito del voto debería existir también en sistemas de representación mayoritaria. Aunque no existe claridad conceptual, desde luego no corresponde centrarse en esta cuestión, pues la centralidad del argumento de la minoría está más bien en la consideración relativa de los elementos técnicos que limitan el cumplimiento de la igualdad electoral, y la minoría piensa que estos instrumentos sobrepasan el límite constitucionalmente permitido.

En su jurisdicción anterior, el TCF había reconocido que el legislador, al establecer la barrera legal del 5%, se había pronunciado en favor de límites a la proporcionalidad. Así, el principio proporcional no es un criterio absoluto para evaluar los elementos individuales de la representación proporcional personalizada y sus efectos, tampoco para los mandatos excedentes.

El reconocimiento por parte del TCF del principio proporcional puro en el caso de los mandatos excedentes hubiera significado una interpretación novedosa de la representación proporcional personalizada. Implícitamente, esto hubiera llevado a aplicar criterios de la proporcionalidad por un lado y de la capacidad de funcionamiento del sistema político por el otro separadamente según diferentes categorías de partidos políticos: el criterio de la capacidad de funcionamiento respecto a los partidos pequeños que obtuvieran menos del 5% de los votos para impedir su entrada al Parlamento, el criterio de la proporcionalidad casi absoluta respecto a los partidos políticos con una votación por encima del 5% para que éstos sean representados con la mayor conformidad a su porcentaje de votos. En caso de que se hubiera considerado inconstitucional la mínima diferencia proporcional que se produce en el sistema electoral alemán entre votos y escaños respecto a los partidos que acceden al *Bundestag*, no hubiera sido posible restringir el problema de la desproporcionalidad a esta categoría de partidos. El criterio de la igualdad se hubiera extendido a la relación comparativa entre ambas categorías de partidos. Lógicamente se hubiera cuestionado la constitucionalidad de la barrera legal del 5%. El TCF, en su decisión del 10 de abril de 1997, hizo bien en reconocer como constitucionalmente correcta la disposición legal vigente y de rechazar la idea de una compensación de mandatos. Sin embargo, encargó al legislador que velara por mantener el número de mandatos excedentes reducido.

Es interesante añadir aquí la decisión del TCF sobre la ocupación de un mandato uninominal vacante por fallecimiento del diputado. En el caso concreto, esta vacancia se produjo en el estado federado que contaba con mandatos excedentes. El partido había procedido a llenar la vacancia con el primer candidato de su lista que no había alcanzado a conseguir un escaño debido a la alta cantidad de mandatos directos de su partido. El *Bundestag* había rechazado la reclamación basándose en una decisión anterior del TCF¹⁵ que sin embargo no se refería a un caso similar. Su decisión del 26 de febrero de 1998 no sólo desautorizó al *Bundestag*, sino que incluso dio a

¹⁵ *BVerG*, núm. 7, p. 63.

entender una interpretación del sistema electoral alemán más acorde con su real funcionamiento. En tanto que un partido político dispone de mandatos excedentes, no se permite sustituir la vacancia de un escaño por un candidato de lista.

VI. CLÁUSULA DE LOS MANDATOS MÍNIMOS Y EL PRINCIPIO DE IGUALDAD ELECTORAL

Finalmente, la cláusula de los mandatos mínimos produce también algunos problemas específicos, a lo que ya hemos aludido antes. El mayor consiste en permitir a partidos que consiguen tres mandatos uninominales, participar en la distribución proporcional de los escaños aunque no hayan alcanzado pasar la barrera del 5%. Es pertinente puntualizar que dicha cláusula no es ninguna barrera adicional, sino una modalidad de ponerla fuera de efecto. En otros términos, desfavorece a tales partidos que no pasan ni la barrera legal ni ganan mandatos directos. Así, la cláusula rompe con la idea de que pequeños partidos puedan perturbar el cumplimiento de las funciones de un parlamento, pues estos mismos partidos son reconocidos como dignos de integrar el Parlamento siempre cuando consiguen por lo menos tres mandatos directos.

En su decisión del 23 de enero de 1957,¹⁶ en consideración de la compensación proporcional generalmente limitada del sistema, el TCF consideró que la incorporación de elementos de representación mayoritaria legítima privilegiar a los partidos políticos que pudieron imponerse en algunas circunscripciones uninominales frente a los que no alcanzaron este objetivo, puesto a disposición por la ley electoral (*idem*). En su argumentación, el TCF ponía énfasis en que estos partidos exhiben importancia política regional. Destacó por lo demás que los partidos con mandatos directos corresponden de manera específica a las ideas guías de la representación proporcional personalizada. Conforme a estas consideraciones, el Tribunal sentenció que la cláusula de los mandatos mínimos no lesiona el principio de la igualdad electoral. La decisión no fue del agrado de todos. Frowein,¹⁷ por ejemplo, criticó fuertemente el argumento que la decisión en contra de la representación proporcional pura y en favor de un SPP legitimaría por sí

¹⁶ *BVerfGE*, núm. 6, p. 84.

¹⁷ Frowein, J., "Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Wahlrecht", *Archiv des öffentlichen Rechts*, núm. 99, abril de 1974, p. 93.

mismo la admisibilidad de una excepción del *quorum* de la barrera legal (y a través de esto un perjuicio de la igualdad del valor de logro del voto).

VII. CONSIDERACIONES FINALES

En estas consideraciones queremos sintetizar algunas observaciones que hicimos a lo largo del análisis, ampliándolas con perspectivas comparativas. Las presentamos en seis puntos.

1. El TCF ha elaborado la teoría de la lógica sistémica del sistema electoral que consiste en adjudicar diferentes lógicas a los principios de representación. Mientras que el principio de representación por mayoría intenta favorecer a la mayoría y así diferenciar a los votos según su valor de logro, el principio de la representación proporcional intenta producir una imagen espejo de la distribución de las preferencias políticas del electorado en el Parlamento, manteniendo estrictamente la igualdad no sólo en el valor numérico, sino también en el valor de logro de los votos. Una barrera legal sería, desde un principio, ajena a la esencia de la representación proporcional. El legislador, según esta teoría, tiene toda la libertad para pronunciarse en favor de este u otro principio de representación. Sin embargo, si opta en favor del principio de la representación proporcional, está obligado a mantener su lógica sistémica, diseñando la composición técnica del sistema electoral conforme a su intencionalidad: una representación proporcional de las fuerzas vivas de la nación, medible en un alto grado de correspondencia entre votos y escaños.
2. El legislador alemán, sin embargo, ha tomado una decisión en favor de un sistema proporcional, pero personalizado. Ha rechazado un sistema de representación por mayoría. Sin embargo, tampoco quería introducir un sistema de representación proporcional puro. Su decisión en favor de un SPP permite adaptaciones a necesidades funcionales más allá del principio básico, por lo que el problema se trasladó al ámbito de su justificación y límites.
3. Respecto a la justificación de los límites de proporcionalidad en el SPP, el TCF no recurre a comparaciones empíricas e internacionales, por ejemplo en relación con el grado de cumplimiento del principio de igualdad del valor de logro en sistemas electorales que se definen

como sistemas proporcionales. Nos referimos, por ejemplo, a sistemas de representación proporcional que operan con circunscripciones plurinominales de tamaño pequeño y mediano, en los que la barrera natural es más alta que 5%, o a sistemas de representación proporcional pura, en los que la pérdida de votos que no cuentan es mucho más alta que en un sistema electoral con barrera legal. En el debate de derecho constitucional están en buena medida ausentes estas experiencias iluminadas por la ciencia política.

4. Aunque en la línea general del argumento prevalece la lógica del funcionamiento propio de un tipo de sistema electoral, a menudo, en defensa de los elementos que perjudican a la igualdad electoral, el TCF aprovecha la posibilidad constitucional del legislador de optar por un sistema mayoritario como eje argumentativo, por ejemplo en la cuestión de la admisibilidad de la cláusula de los mandatos mínimos.
5. El TCF ha juzgado con un nítido sentido pragmático. Ha defendido el sistema electoral vigente, destacando por un lado la libertad de opción del legislador respecto al tipo de sistema electoral, y por el otro, su opción concreta que permite adaptaciones funcionales, o sea, legítimos límites al principio de la igualdad electoral para cumplir con funciones que también alcanzan importancia.
6. El criterio rector de la constitucionalidad del sistema electoral alemán no es tanto un principio de representación, o sea el principio de proporcionalidad (electoral). Se reconoce la legitimidad de elementos que perjudican la proporcionalidad y por consiguiente la igualdad del voto, elementos que sirven al cumplimiento de otras funciones como la efectividad del Parlamento y la relación más cercana entre electores y elegidos. Como criterio rector se ha establecido el principio de la conveniente proporción con la que los elementos que limitan el cumplimiento del principio de la igualdad electoral actúan en la práctica. Conviene destacar que la controversia entre los miembros del TCF no se refiere a este criterio. Está compartido por ambas corrientes de pensamiento. La diferencia de opinión se refiere a la cuestión de si los efectos empíricos del SPP caen dentro o fuera del parámetro del principio de la conveniente proporción. Mientras que la mayoría, conforme a la interpretación tradicional, defiende la tesis de la mantención de este principio en relación con los objetos del recurso, la minoría lo está cuestionando o incluso negando. A través de su postu-

ra, la mayoría defiende, como decíamos, la realidad constitucional. Sin embargo, dentro de su pragmatismo, considera, propone o incluso obliga al legislador a introducir dentro de un horizonte temporal indicado (por ejemplo antes de las próximas elecciones), reformas que limiten los efectos distorsionantes de la igualdad electoral. Con esta disposición, la mayoría se acerca en parte a la postura crítica de la minoría, sin compartir las consecuencias inmediatas de su argumentación, cuando ésta conduce a declarar inconstitucional el instrumento institucional o sus efectos.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ABENDROTH, W., “Das KPD-Verbotsurteil des Bundesverfassungsgerichts” [La sentencia del Tribunal Constitucional Federal que prohíbe el KPD], *Zeitschrift für Politik* [Revista de Política] IV, 1956.
- BARNÉS, J., “El principio de proporcionalidad”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 5, 1998.
- BRAUNIAS, K., *Das parlamentarische Wahlrecht* [El derecho electoral parlamentario], Berlín, De Gruyter, 1932, 2 ts.
- , “Bundeswahlgesetz (BWG)”, *Fassung der Bekanntmachung vom*, 23, julio de 1993 [Ley electoral federal en la versión publicada en 1993] (BGBl. I S. 1288, 1594) zuletzt geändert [última reforma].
- FROWEIN, J., “Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Wahlrecht” [Tribunal Constitucional Federal y derecho electoral], *Archiv des öffentlichen Rechts* [Archivo de Derecho Público] 99, abril de 1974.
- GEYERHAHN, S., *Das Problem der verhältnismäßigen Vertretung* [El problema de la representación proporcional], Tubinga, Verlag Mohr, 1902.
- GROTZ, F., “Die personalisierte Verhältniswahl unter den Bedingungen des gesamtdeutschen Parteiensystems. Eine Analyse der Entstehungursachen von Überhangmandaten seit der Wiedervereinigung” [La representación proporcional personalizada bajo las condiciones del sistema de partidos en Alemania. Un análisis de las causas del origen de los mandatos excedentes desde la reunificación], *Politische Vierteljahresschrift*, 41 (4), 2000.
- HEYL, A. von, *Wahlfreiheit und Wahlprüfung* [Libertad de elección y contencioso electoral], Berlín, Duncker und Humblot, 1975.

- IPSEN, J., “Das Zwei-Stimmen-System des Bundeswahlgesetzes-reformbedürftig?” [¿Es necesario reformar el sistema de dos votos de la ley electoral federal?], *Juristische Arbeitsblätter* [Hojas de trabajo jurídicas], 1987.
- MEYER, H., *Wahlssystem und Verfassungsordnung* [Sistema electoral y orden constitucional], Francfort del Meno, Metzner, 1973.
- , “Wahlgrundsätze und Wahlverfahren” [Principios del sufragio y sistemas electorales], en ISENSEE, J. y KIRCHHOF, P. (eds.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland* [Manual del derecho público de la República Federal de Alemania], Heidelberg, C. F. Müller Juristischer Verlag, 1998.
- NOHLEN, D., *Sistemas electorales y partidos políticos*, 3a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2004
- *et al.*, *Diccionario de ciencia política. Teorías, métodos, conceptos*, México, Porrúa-El Colegio de Veracruz, 2006.
- 2007: *Wahlrecht und Parteiensystem* [Derecho electoral y sistema de partidos políticos], 5a. ed., Opladen, Verlag Barbara Budrich, 2007.
- SCHOLZ, R. y HOFMANN, H., “Muss das Ergebnis der Bundestagswahl 2002 korrigiert werden” [¿Tiene que ser corregido el resultado de la elección a la Dieta Federal de 2002?], *Zeitschrift für Rechtspolitik* [Revista de política jurídica], núm. 2, 2003.
- SCHREIBER, W., *Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag*, 3a. ed. [Manual del derecho electoral para la Dieta Federal], Colonia, Carl Heymanns Verlag, 1986.
- VERNAZZA, F., *El sistema electoral uruguayo y el decenso de la representatividad de los diputados, 1925-1985*, tesis de licenciatura, Montevideo, 1987.
- WENNER, U., *Sperrklauseln im Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschland* [Barreras legales en el derecho electoral de la República Federal de Alemania], Francfort del Meno, Lang Verlag, 1986.