

Evolución actual de la legislación electoral en Alemania

Prof. Dr. h.c. Rudolf Mellinghoff

Sobre el autor



Prof. Dr. h.c. Rudolf Mellinghoff

Ex juez del Tribunal Constitucional Federal de Alemania y ex presidente del Tribunal Supremo Federal de Finanzas.

Índice

Introducción	3
Sistema electoral en Alemania	4
Mandatos excedentarios y tamaño del Bundestag	5
Comisión de Reforma del Bundestag Alemán	7
Propuesta de reforma actual de la coalición gubernamental	9

Evolución actual de la legislación electoral en Alemania

A. Introducción

Los sistemas electorales concretos en los sistemas políticos liberal-democráticos suelen ser el resultado de compromisos entre las fuerzas sociales y políticas más importantes. Existen numerosos modelos de elecciones, cada uno de los cuales se basa fundamentalmente en un sistema de votación por mayoría o en un sistema de elección proporcional. En un sistema de mayoría simple, la atención se centra en la persona elegida en una circunscripción por mayoría relativa, absoluta o cualificada. En unas elecciones de representación proporcional, los partidos, grupos o listas están en el centro de la elección. Los escaños de un parlamento u otra representación social se asignan en elección proporcional según la fuerza de los votos emitidos. Con ello se pretende reflejar la voluntad del electorado con la mayor exactitud posible. El voto por mayoría acepta que exista una desproporción entre todos los votos emitidos y la representación en un parlamento. Al mismo tiempo, refuerza el vínculo entre votante y persona, conduce a mayorías más seguras en un parlamento y fortalece la independencia del candidato frente a la dirección del partido. La representación proporcional, por otra parte, apunta hacia la representación parlamentaria de los partidos en la medida de lo posible conforme a la proporción de los votos electorales.





B. Sistema electoral en Alemania

El Bundestag (Parlamento Alemán) es elegido por elección proporcional personalizada.

Tradicionalmente el votante tiene dos votos. El primer voto lo emite a nivel de circunscripción electoral. Con este voto, el elector decide qué candidato representará a la circunscripción en el Bundestag. Hay 299 circunscripciones en las que se postulan candidatos individuales y en las que el candidato que obtiene la mayoría relativa de los votos, es elegido en el Bundestag. Con el segundo voto, el elector emite su voto en uno de los 16 Estados Federados por las listas de los partidos. Con esta votación el elector decide respecto de la composición partidista del Bundestag.

Los segundos votos de todas las listas a nivel de los Estados Federados o Länder se suman a nivel federal, y los 598 mandatos y otros mandatos, como los mandatos pendientes, se asignan a los partidos que han logrado más del 5% de los votos en el territorio federal. Este umbral del 5% no se aplica si un partido consigue tres mandatos directos en las circunscripciones.

El sistema de elección proporcional personalizado ha conducido a Alemania a contar durante muchos años con condiciones muy estables en el Parlamento y es aceptado por la población.

Sin embargo, la situación ha cambiado recientemente, en razón de que ya no son dos o tres partidos los que dominan el parlamento; más partidos han entrado al Bundestag y los partidos grandes perdieron un número significativo de votos. El sistema de elección proporcional personalizado conduce, en particular, a que se produzcan mandatos (o escaños) excedentarios y mandatos de compensación, que abordaré a continuación.

C. Mandatos excedentarios y tamaño del Bundestag

Un mandato excedentario es un mandato directo, que un partido obtiene adicionalmente a aquellos escaños parlamentarios, a los que tiene derecho en virtud al derecho de elección proporcional.

Como ya he explicado, los ciudadanos deciden con su primer voto qué candidato directo de un partido - y postulado en su circunscripción electoral- , es el que debe entrar al Bundestag mediante mandato directo. Como requisito previo se encuentra que el candidato logre la mayoría relativa, de modo que un mandato directo para el Bundestag también puede ganarse con el 20% o el 25% de los votos, si hay un número suficiente de otros candidatos postulados en una circunscripción.

Para la composición del Bundestag, sin embargo, es más importante la segunda votación, con la que se eligen las listas de los partidos a nivel de Estados Federados. La segunda votación determina el grado de representación de los respectivos partidos en el Bundestag. Es así, como la segunda votación determina la formación de futuras coaliciones o la elección del Canciller Federal.

Mientras que el primer voto determina qué persona será elegida al Bundestag, el segundo voto y la cantidad de votos alcanzados, determinan el número total de miembros de un partido que entrarán al Bundestag. Es importante señalar que actualmente los mandatos directos tienen preferencia, debido a que su escaño en el Parlamento ya se encuentra asegurado. Los restantes escaños se asignan en función de la lista del partido, respetando el orden de la lista.

El mandato excedentario se produce siempre y cuando un partido recibe más mandatos a través del primer voto de los que le corresponderían según el segundo voto. En otras palabras, los escaños logrados en el Parlamento por los candidatos directos (primer voto) superan en número los escaños que ese mismo partido pudo obtener mediante el segundo voto.

Permítanme explicarlo con base en un ejemplo:

Los resultados proporcionales logrados por un determinado partido mediante el segundo voto, le permiten enviar 30 políticos al Parlamento; pero ese mismo partido logró a través del 1er voto en las circunscripciones electorales 37 mandatos directos. Por lo tanto, ese partido resultó con 7 mandatos directos más de los que realmente debería tener, si nos basamos en los resultados logrados en el 2do voto. Estos 7 mandatos directos tienen su representación asegurada en el Bundestag. Así las cosas, en este ejemplo este partido logró 7 mandatos excedentarios.

Los mandatos excedentarios pueden conducir a que el Bundestag finalmente tenga más miembros de los realmente permitidos y previstos. Si un partido en uno de los Estados Federados recibe a través del primer voto más mandatos de los que realmente debería tener según los resultados del segundo voto, ese mismo partido habrá logrado lo que se denomina como mandatos excedentarios.

Si siguiendo con mi ejemplo, el partido X obtiene el 5% de los segundos votos, este partido tendría derecho a 30 escaños en el Bundestag (sobre la base de 598 escaños en el Bundestag). Pero si este mismo partido resulta con 37 candidatos al Bundestag mediante resultados del 1er voto, esto se traduciría en 7 mandatos excedentarios para el partido X.

Sin embargo, estos mandatos excedentarios distorsionarían el resultado electoral tras unas elecciones puramente proporcionales, porque el partido X tendría ventaja frente a los otros partidos por cuenta de los mandatos excedentarios. Esto se debe a que, en términos meramente matemáticos, el partido X ya no tendría sólo el 5% de los escaños (a los que tendría derecho según el segundo voto), sino un número mayor de escaños debido a los resultados del primer voto. Por tanto, todos los demás partidos tienen ahora derecho a una **equiparación**, con la finalidad de que todos los partidos gocen en el Parlamento de la representación que a ellos les corresponde en función de los resultados del segundo voto. Y esta es la razón por la que los demás partidos reciben ahora más escaños en el Parlamento, hasta lograr establecer la debida relación porcentual entre todos los partidos en el Bundestag. De este modo, el Bundestag puede aumentar rápidamente de tamaño. Este procedimiento se denomina mandato de compensación.

Los **mandatos de compensación** tienen la ventaja de que los partidos están representados en el Parlamento según la proporción de los segundos votos. Sin embargo, los mandatos excedentarios y los mandatos de compensación han provocado recientemente un aumento considerable del tamaño del Parlamento. Esto se debe a que, a veces, las circunscripciones sólo se ganan con una mayoría relativa muy pequeña, por ejemplo del 25 %.

El efecto palanca de los mandatos excedentarios ha aumentado considerablemente en los últimos años. Por ejemplo, un mandato excedentario en las últimas elecciones del Bundestag, dio lugar a 16 mandatos de compensación para así garantizar la representación de los partidos en el Parlamento en función de su cuota basada en el segundo voto.

Mientras que en el año 2013 el Bundestag estaba compuesto por 631 diputados, tras las elecciones de 2017 su número aumentó a 709. El Bundestag alemán resultó en las últimas elecciones del año 2021 con 736 diputados, es decir, con el 123% de su tamaño legalmente estipulado de 598 diputados. Hoy, el Parlamento Federal es, pues, casi una cuarta parte más grande que el tamaño normal definido por el legislativo. Hay cálculos del modelo con escenarios hasta de más de 900 diputados.

D. Comisión de Reforma del Bundestag Alemán

Por lo anterior, se ha intentado desde hace tiempo reformar la ley electoral. Tanto el Presidente del Bundestag en 2005, Norbert Lammert, como su sucesor, el Presidente del Bundestag, Wolfgang Schäuble en 2017, han nombrado comisiones para reformar la ley electoral. Sin embargo, ambas fracasaron debido a las posturas opuestas de las partes.

Por ello, en 2020, el Bundestag Alemán aprobó una enmienda a la Ley Electoral Federal, para así crear una comisión encargada de reformar la ley electoral federal, que presentaría propuestas hasta mediados de este año.

Esta comisión se creó inicialmente en 2021, poco antes de las últimas elecciones parlamentarias, pero no pudo completar su trabajo antes de las últimas elecciones. Luego, el 16 de marzo del año pasado, se creó una nueva comisión, conformada por expertos y por miembros de cada partido del Bundestag, en proporciones iguales, enviados estos últimos según escaños ocupados en el parlamento.

Esta Comisión, de la que tengo el honor de ser miembro experto, tiene que debatir las siguientes cuestiones:

- Sobre la base de los principios de la representación proporcional personalizada, la Comisión abordará las propuestas que reduzcan efectivamente el tamaño del Bundestag hacia el tamaño regulado por ley e impidan de forma sostenible su crecimiento.
- La proporción de mujeres entre los miembros del Bundestag Alemán está claramente por debajo del 50%; sólo un tercio de los miembros del Bundestag Alemán (34,7%) son mujeres. La Comisión debe elaborar propuestas conformes a la Constitución, de cómo lograr la igualdad de representación de mujeres y hombres en el Bundestag Alemán.

- La Comisión también debe abordar la reducción de la edad de voto activo a 16 años y analizar una posible ampliación del período legislativo, abordar la limitación del período del mandato legislativo y de los servidores públicos y de la agrupación de fechas electorales a nivel federal y a nivel de los Länder, así como de facilitar el ejercicio del derecho de voto a los alemanes que viven en el extranjero.

Otro de los objetivos de la Comisión es la modernización del trabajo parlamentario. Como el trabajo de la Comisión aún no han concluido y el informe final está en fase de redacción, no quiero anticipar aquí esos resultados.

Sin embargo, el trabajo de la Comisión se ha complicado considerablemente por el hecho de que la actual coalición gubernamental presentó y debatió propuestas para cambiar la ley electoral fuera de la Comisión en una fase muy temprana. Esto obstaculizó desde el principio un debate abierto respecto del tema de la reducción del tamaño del Bundestag, hasta el punto de que sólo se debatieron modelos opuestos a las propuestas de la actual coalición de gobierno. Además, los políticos de partido dominaron el debate y asumieron la dirección de la Comisión.

Así, en mayo del año pasado, los representantes de la coalición de gobierno presentaron una propuesta que da paso al Bundestag a tantos diputados elegidos directamente, como correspondiera al número de diputados que lograra el partido en proporción al segundo voto. Para que cada circunscripción electoral estuviera representada en el Bundestag, se propuso el llamado voto sustitutivo, que el votante podía dar a otro candidato adicionalmente a su candidato preferido. Este modelo fue condenado por muchos por ser considerado inconstitucional y por ser muy complicado en la práctica.

La oposición presentó entonces una propuesta diferente, que pretendía dar más validez al principio mayoritario. Según esta ley, denominada "auténtica ley electoral de dos votos", una parte de los diputados debe ser elegida directamente en las circunscripciones. La otra parte de los diputados deberá ser elegida por representación proporcional, sin que estas dos cuotas electorales se compensaran entre sí. Para que los partidos más pequeños también tuvieran suficientes posibilidades, se habrían previsto reglamentos complementarios.

E. Propuesta de reforma actual de la coalición gubernamental

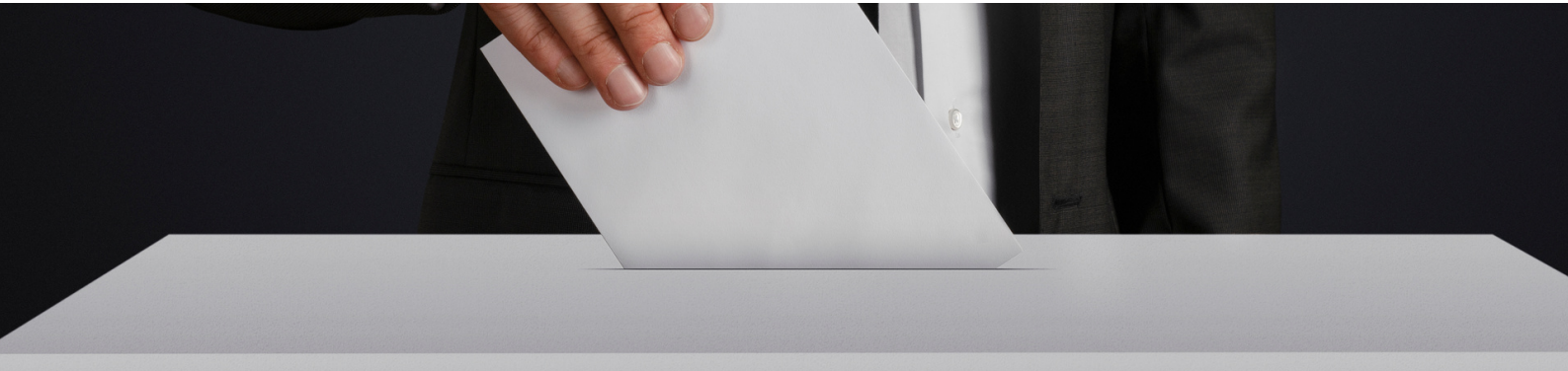
I. La propuesta de la bancada parlamentaria perteneciente al gobierno

En enero de este año, la bancada del gobierno presentó al Bundestag un nuevo proyecto de ley para modificar la regulación electoral, la cual que eliminaría los mandatos directos de las circunscripciones sin sustitución. Trayendo el ejemplo esbozado anteriormente con esta nueva ley, si entonces un partido con el 5% de los segundos votos sólo lograra enviar 30 diputados al Bundestag y ese mismo partido ganara las elecciones en 37 circunscripciones, la diferencia de 7 diputados entre los dos votos, implicaría que no entrarían al Bundestag. Los siete diputados que obtuvieran el menor porcentaje de votos en su circunscripción electoral no entrarían en el Bundestag.

El voto con el que los votantes deciden la lista de un partido, que en el futuro se denominará "voto principal", se convertirá en el factor decisivo del resultado electoral. El número de escaños asignados a un partido mediante este voto principal ya no se verá incrementado por los mandatos excedentarios y compensatorios. No obstante, se mantiene la anterior división de la zona electoral en circunscripciones. Sin embargo, la asignación de un escaño en el Bundestag al candidato con mayoría relativa en la circunscripción electoral, se somete a la condición de que esta asignación de escaños se cubra con los votos principales. Esto conduce a la eliminación de los mandatos directos en el Bundestag.

La "cobertura del voto principal" prevista en la propuesta de la coalición de gobierno (coalición de semáforo), determina que a los ganadores de las circunscripciones sólo se les asignará un mandato, si los segundos votos - que en futuro se denominarán votos principales - obtenidos por su partido en el Estado Federado respectivo, lo permiten. Si se obtienen más mandatos directos, los ganadores de las circunscripciones con el peor resultado en la primera votación, quedarán por fuera. Esto conllevará a que algunas circunscripciones ya no estarían representadas en el Bundestag por un candidato de elección directa.

Esto ha cambiado radicalmente la importancia del primer voto que se le concede al candidato de circunscripción. En principio, la composición del Bundestag sólo la determinará el segundo voto, ahora llamado voto principal. El elemento del voto personal en la circunscripción se ve fundamentalmente transformado en su significado. El voto al candidato de la circunscripción se convierte meramente en un voto secundario suplementario, que adquiere importancia para la selección y clasificación de los candidatos de la circunscripción. No está garantizado que un candidato que haya ganado su circunscripción entre en el Bundestag.



II. Audiencia en el Bundestag

En una audiencia ante el Bundestag Alemán, este nuevo modelo fue aclamado en parte como innovador y pionero.

Los representantes de la oposición, sin embargo, lo rechazaron. Se plantearon serias dudas respecto de la igualdad de la elección. La oposición sostiene que el legislador no puede definir a su antojo las condiciones en las que se gana una circunscripción. La regla de la mayoría está directamente anclada en el principio de la democracia y, por tanto, es vinculante para el legislador. Además, ya no había elecciones reales en las circunscripciones, sino sólo una preselección de candidatos en la competencia por los mandatos de las listas, aunque se ganara la circunscripción. No sólo se viola el principio de igualdad de voto, también se viola el principio de inmediatez del voto, debido a que el votante no está en condiciones de percibir la posibilidad de éxito en el momento de emitir su voto.