

JUAN CARLOS GAVARA DE CARA  
FRANCESC VALLÈS VIVES

Los regímenes electorales territoriales  
en los Estados compuestos.  
Alemania, Estados Unidos e Italia

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS  
2007

El Congreso de los Diputados no se identifica necesariamente con las opiniones sostenidas en esta publicación, sino que éstas recaen única y exclusivamente en los autores.

© Juan Carlos Gavara de Cara  
Francesc Vallès Vives

© Congreso de los Diputados

Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General  
Departamento de Publicaciones  
Floridablanca, s/n. 28071 Madrid

Serie IV: Monografías núm. 71

**Los regímenes electorales territoriales en los Estados compuestos.  
Alemania, Estados Unidos e Italia**

ISBN: 978-84-7943-299-7

Depósito legal: M. 27.416-2007

Fotocomposición: INFORTEX, S. L.

Impresión: CLOSAS-ORCOYEN, S. L.

Polígono Igarsa. Paracuellos de Jarama (Madrid)  
Madrid, 2007

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN: LOS MODELOS DE RÉGIMEN ELECTORAL EN LOS ESTADOS COMPUESTOS.....	13
--	----

### CAPÍTULO I

#### LA HOMOGENEIDAD DE RÉGIMEN ELECTORAL DERIVADA DE LA APLICACIÓN DE PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. EL MODELO ALEMÁN DE COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LOS LÁNDER

1. EL PRINCIPIO DE HOMOGENEIDAD EN LA DISTRIBUCIÓN CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS EN MATERIA ELEC- TORAL .....	23
1.1. EL PRINCIPIO DE IGUALDAD ELECTORAL COMO FACTOR DE HOMO- GENEIDAD .....	30
1.2. LA INTENSIDAD HOMOGENEIZADORA DE LAS IMPLICACIONES CON- STITUCIONALES DEL RESTO DE LOS PRINCIPIOS ELECTORALES Y SUS RELACIONES CON EL PRINCIPIO DE IGUALDAD ELECTORAL .....	37
1.3. LA FORMA DE GOBIERNO EN LOS LÁNDER COMO FACTOR DE HOMO- GENEIDAD DE SUS REGÍMENES ELECTORALES .....	41
2. LA ARTICULACIÓN NORMATIVA DE LOS REGÍMENES ELEC- TORALES DE LOS LÁNDER.....	52
3. LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LOS LÁNDER PARA REGU- LAR EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE SUFRAGIO ACTI- VO Y PASIVO EN SUS PROCESOS ELECTORALES .....	66
4. EL RÉGIMEN ELECTORAL DE LOS LÁNDER COMO SISTEMA PROPORCIONAL .....	80
4.1. LA OPCIÓN MAYORITARIA POR EL SISTEMA PROPORCIONAL PERSONA- LIZADO ORDINARIO .....	80
4.2. LOS EFECTOS DE LA UTILIZACIÓN DEL SISTEMA DE DOBLE VOTO .....	85

4.3. LAS CONSECUENCIAS DE LA UTILIZACIÓN DEL SISTEMA PROPORCIONAL PERSONALIZADO EN LA DETERMINACIÓN DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DE LAS ELECCIONES: LOS DISTRITOS Y LAS CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES .....	91
5. LA INFLUENCIA DE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL EN LA ORGANIZACIÓN DE LOS PARLAMENTOS DE LOS LÄNDER ....	98
6. EL ALCANCE DE LA COMPETENCIA DE LOS LÄNDER PARA LA DISTRIBUCIÓN DE LOS ESCAÑOS Y LA DETERMINACIÓN DE LA FÓRMULA ELECTORAL .....	105
7. LA UNIFORMIDAD EN LA REGULACIÓN DE LOS LÄNDER DE LA BARRERA MÍNIMA ELECTORAL ( <i>DIE 5%-SPERRKLAUSEL</i> ). .....	112
8. LA ESCASA REPERCUSIÓN EN LOS REGÍMENES ELECTORALES DE LOS LÄNDER DE LA CLÁUSULA DE MANDATOS DIRECTOS O BÁSICOS COMO MECANISMO PARA LA SUPERACIÓN DE LA BARRERA MÍNIMA ( <i>GRUNDMANDATSKLAUSEL</i> ). .....	119
9. LA INCORPORACIÓN EN LOS REGÍMENES ELECTORALES DE LOS LÄNDER DE LOS MANDATOS O ESCAÑOS DE EXCESO ( <i>ÜBERHANGMANDATE</i> ).....	123
10. LA HOMOGENEIDAD DE LA REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ELECTORAL Y LA UNIFORMIDAD DE LA REGULACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL EN LOS REGÍMENES ELECTORALES DE LOS LÄNDER .....	130
11. EL CONTROL JUDICIAL EN LOS REGÍMENES ELECTORALES DE LOS LÄNDER .....	138

## CAPÍTULO II

LA HOMOGENEIDAD DEL RÉGIMEN ELECTORAL DERIVADA DE LA PROPIA DECISIÓN DE LOS ÓRGANOS TERRITORIALES (*STATES*). EL MODELO AMERICANO DE COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LOS *STATES*

1. LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE REPARTO DE COMPETENCIAS EN MATERIA ELECTORAL.....	147
2. LA FORMA DE GOBIERNO EN LOS <i>STATES</i> : MODELOS DE ORGANIZACIÓN Y REPERCUSIONES EN EL RÉGIMEN ELECTORAL ESTATAL .....	155
2.1. LOS MODELOS DE FORMA DE GOBIERNO EN LOS ESTADOS.....	158

2.2. LA ELECCIÓN DE LOS GOBERNADORES ESTATALES .....	161
2.3. EL PROCESO ELECTORAL DE LAS LEGISLATURAS ESTATALES .....	167
3. LA DETERMINACIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS COMPETENCIAS FEDERALES EN MATERIA ELECTORAL .....	176
3.1. LAS COMPETENCIAS FEDERALES EN MATERIA DE ELECCIONES LEGISLATIVAS FEDERALES .....	177
3.2. LAS COMPETENCIAS FEDERALES EN MATERIA DE ELECCIONES PRESIDENCIALES .....	181
3.3. LAS COMPETENCIAS FEDERALES EN MATERIA DE ELECCIONES ESTATALES Y LOCALES .....	183
4. EL DESARROLLO DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD ELECTORAL POR EL TRIBUNAL SUPREMO.....	186
4.1. LA ARTICULACIÓN JURISPRUDENCIAL DEL PRINCIPIO <i>ONE MAN, ONE VOTE</i> : LAS IMPLICACIONES DEL CASO <i>BAKER V. CARR</i> .....	186
4.2. LA DETERMINACIÓN CONCRETA DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL PRINCIPIO <i>ONE MAN, ONE VOTE</i> .....	193
4.3. LAS ALTERACIONES PRÁCTICAS DEL PRINCIPIO <i>ONE MAN, ONE VOTE</i> EN LA REDISTRIBUCIÓN DE DISTRITOS ELECTORALES Y EN EL DESARROLLO DE LOS PROCESOS ELECTORALES .....	198
5. LA NORMATIVA FEDERAL EN MATERIA ELECTORAL.....	203
5.1. LAS NORMAS FEDERALES RELATIVAS A LA REGULACIÓN TEMPORAL DEL PROCESO ELECTORAL .....	206
5.2. LAS NORMAS FEDERALES RELATIVAS AL PROCESO DE ELECCIÓN PRESIDENCIAL .....	208
6. LA <i>VOTING RIGHTS ACT</i> .....	218
6.1. LAS <i>COVERED JURISDICTIONS</i> .....	221
6.2. LOS RECURSOS CONTRA LA CREACIÓN DE DISTRITOS ELECTORALES DISCRIMINATORIOS .....	225
6.3. LA PROTECCIÓN DEL SUFRAGIO DE LAS MINORÍAS LINGÜÍSTICAS .....	228
7. LOS NUEVOS ÁMBITOS DE DECISIÓN NORMATIVA ELECTORAL FEDERAL .....	229
7.1. LA NORMATIVA FEDERAL EN MATERIA DE REGISTRO DE VOTANTES: LA <i>NATIONAL VOTER REGISTRATION ACT</i> .....	231
7.2. LA NORMATIVA FEDERAL PARA EL VOTO POR CORREO: LA <i>UNIFORMED AND OVERSEAS CITIZENS ABSENTEE VOTING ACT (UOCAVA)</i> .....	233

7.3. LA NORMATIVA FEDERAL PARA LA ACCESIBILIDAD AL LUGAR DE VOTACIÓN: LA <i>VOTING ACCESSIBILITY FOR THE ELDERLY AND HANDICAPPED ACT</i> (VAEHA) .....	236
7.4. LA <i>HELP AMERICAN VOTE ACT</i> (HAVA) .....	237
8. LA NORMATIVA ESTATAL EN MATERIA ELECTORAL .....	251
8.1. EL ALCANCE Y ÁMBITO DE REGULACIÓN ESTATAL DE LA MATERIA ELECTORAL .....	251
8.2. LAS PRINCIPALES DIFICULTADES ACTUALES DE LA NORMATIVA ELECTORAL ESTATAL .....	256

## CAPÍTULO III

## LA HOMOGENEIDAD DE RÉGIMEN ELECTORAL DERIVADA DIRECTAMENTE DE LA CONSTITUCIÓN. EL MODELO ITALIANO DE COMPETENCIA ELECTORAL MIXTA

1. LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA REGIONAL ITALIANO COMO CAUSA DE LA HOMOGENEIDAD DE LOS RÉGIMENES ELECTORALES REGIONALES .....	261
1.1. LA DUPLICIDAD FORMAL DE SISTEMAS ELECTORALES REGIONALES Y SU HOMOGENEIDAD POR DECISIÓN ESTATAL CONSTITUCIONAL O LEGAL .....	264
1.2. LA INAPLICACIÓN DE LA TEORÍA DE LOS PRINCIPIOS ELECTORALES PARA DEDUCIR LA HOMOGENEIDAD DE LOS RÉGIMENES ELECTORALES REGIONALES .....	271
2. LA DETERMINACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA FORMA DE GOBIERNO REGIONAL COMO FACTOR DE HOMOGENEIDAD DE LOS RÉGIMENES ELECTORALES REGIONALES .....	273
2.1. LA FORMA DE GOBIERNO DE LAS REGIONES ORDINARIAS Y SU RELACIÓN CON EL RÉGIMEN ELECTORAL .....	277
2.2. EL ALCANCE DE LA COMPETENCIA REGIONAL EN MATERIA ELECTORAL: EL SIGNIFICADO DE LA POTESTAD NORMATIVA ELECTORAL REGIONAL EJERCIDA EN ARMONÍA CON LA CONSTITUCIÓN .....	291
2.3. LOS CRITERIOS JURISPRUDENCIALES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL SOBRE EL REQUISITO DE DESARROLLO NORMATIVO REGIONAL EN ARMONÍA CON LA CONSTITUCIÓN .....	297
2.4. LA PREVISIÓN CONSTITUCIONAL SOBRE LA CONCRECIÓN DE LA LEY ELECTORAL REGIONAL Y SU ADECUACIÓN A LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA LEY ESTATAL .....	302

3. LA SITUACIÓN NORMATIVA ACTUAL DEL RÉGIMEN ELECTORAL EN LAS REGIONES ORDINARIAS: VIGENCIAS Y PERSPECTIVAS .....	306
3.1. LA NORMATIVA ELECTORAL APLICABLE A LA ELECCIÓN DIRECTA DEL PRESIDENTE DE LA JUNTA REGIONAL Y LAS REFORMAS INTRODUCIDAS POR LA LEY CONSTITUCIONAL NÚMERO 1 DE 1999 .....	308
3.2. LA NORMATIVA ELECTORAL APLICABLE A LAS ELECCIONES DE LOS CONSEJOS REGIONALES: EL PROCEDIMIENTO ELECTORAL PREVISTO EN LA LEY NÚMERO 108 DE 1968 .....	310
3.3. LA REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS EN LOS CONSEJOS REGIONALES .....	316
3.4. LAS NUEVAS LEYES ELECTORALES REGIONALES: EL MODELO PARA LAS REGIONES ORDINARIAS DEDUCIBLE DE LA LEY ELECTORAL DE LA REGIÓN DE TOSCANA .....	320
4. LOS RÉGIMENES ELECTORALES DE LAS REGIONES ESPECIALES .....	327
4.1. EL ALCANCE DE LA COMPETENCIA DE LAS REGIONES ESPECIALES EN MATERIA ELECTORAL .....	328
4.2. LAS CONSECUENCIAS EN MATERIA ELECTORAL DE LA REFORMA REALIZADA POR LA LEY CONSTITUCIONAL NÚMERO 2 DE 2001 .....	334
4.3. LA NORMATIVA APLICABLE A LOS PROCESOS ELECTORALES DE LAS REGIONES ESPECIALES .....	340
5. EL ALCANCE DE LA COMPETENCIA ELECTORAL REGIONAL EN MATERIA DE EJERCICIO DEL DERECHO DE SUFRAGIO ACTIVO .....	352
6. EL ALCANCE DE LA COMPETENCIA REGIONAL PARA REGULAR EL EJERCICIO DEL DERECHO DE SUFRAGIO PASIVO .....	358
6.1. EL ALCANCE DE LA COMPETENCIA REGIONAL EN MATERIA DE INELEGIBILIDAD E INCOMPATIBILIDAD .....	367
6.2. LA COMPETENCIA ELECTORAL REGIONAL EN MATERIA DE CUOTAS ELECTORALES .....	373
7. EL SISTEMA ELECTORAL REGIONAL ITALIANO COMO PROPORCIONAL EN LA REPRESENTACIÓN Y MAYORITARIO EN LA DECISIÓN .....	379
7.1. LA DELIMITACIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL EN LOS RÉGIMENES ELECTORALES REGIONALES .....	383

7.2. LA FÓRMULA ELECTORAL PARA ATRIBUIR LOS ESCAÑOS EN LOS REGÍMENES ELECTORALES REGIONALES .....	386
8. LA INFLUENCIA DE LA NORMATIVA ELECTORAL EN LA ORGANIZACIÓN DE LOS CONSEJOS REGIONALES.....	395
9. LA UNIFORMIDAD EN LA REGULACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN Y PROCEDIMIENTO ELECTORAL .....	405
10. LA VERIFICACIÓN DE PODERES EN LOS REGÍMENES ELECTORALES REGIONALES .....	411
11. EL CONTROL JUDICIAL DE LAS ELECCIONES REGIONALES ..	414
CONCLUSIONES: CAUSAS Y EFECTOS DE LA HOMOGENEIDAD DE LOS REGÍMENES ELECTORALES EN LOS ESTADOS COMPUESTOS .....	417
BIBLIOGRAFÍA .....	433
1. RÉGIMEN ELECTORAL ALEMÁN .....	433
2. RÉGIMEN ELECTORAL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA .....	439
3. RÉGIMEN ELECTORAL ITALIANO .....	446

## INTRODUCCIÓN

LOS MODELOS DE RÉGIMEN ELECTORAL  
EN LOS ESTADOS COMPUESTOS

Una conocida frase de Ortega y Gasset, que ha sido frecuentemente utilizada por los teóricos del Derecho electoral para remarcar la importancia de la articulación técnica de la materia electoral, destaca que «la salud de las democracias, cualquiera que sea su tipo y grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral. Todo lo demás es secundario. Si el régimen de comicios es acertado, si se ajusta a la realidad, todo va bien; si no, aunque el resto marche óptimamente, todo va mal»<sup>1</sup>. Esta idea permite caracterizar el punto de inicio de la presente investigación que se deriva de considerar que, a pesar de la importancia del procedimiento electoral dentro de los sistemas constitucionales y políticos, siempre es necesario, al mismo tiempo, tener en cuenta sus implicaciones y su adecuación al funcionamiento real de la vida jurídica y política de un Estado.

Este trabajo de investigación trata de constatar el grado de homogeneidad de los regímenes electorales, es decir, de los diversos sistemas, organizaciones y procedimientos electorales en los Estados compuestos y analizar las causas de dicho fenómeno. Puede resultar sorprendente que a pesar de analizar múltiples legislaciones electorales aprobadas en distintos Estados compuestos la conclusión siempre sea similar. En este sentido, en esta monografía se tratará de demostrar que a pesar de la existencia de la competencia y de la posibilidad de crear un régimen electoral propio y diferenciado por parte de las instituciones territoriales en los Estados compuestos, se tiende a homogeneizar la normativa en materia electoral, tanto por influencia del régimen aplicable a las instituciones centrales como por la

<sup>1</sup> ORTEGA Y GASSET, J., *La rebelión de las masas*, en *Obras selectas*, Austral summa, Espasa-Calpe, Madrid, 2000, p. 643.