

# CAMBIOS EN EL SISTEMA ELECTORAL ALEMÁN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA

## Changes in the German electoral system and political representation

CARLOS VIDAL PRADO

Universidad Nacional de Educación a Distancia  
cvidal@der.uned.es

### *Cómo citar/Citation*

Vidal Prado, Carlos (2026).

Cambios en el sistema electoral alemán y representación política.

*Revista Española de Derecho Constitucional*, 136, 15-46.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.136.01>

### **Resumen**

En el presente trabajo se analizan los recientes cambios en el sistema electoral alemán, la influencia del Tribunal Constitucional federal alemán en el actual sistema, y los primeros resultados arrojados en las recientes elecciones de febrero de 2025. El artículo se centra en la cuestión quizá más polémica: el hecho de que, por primera vez en la historia, veintitrés personas candidatas de diferentes partidos políticos se quedaron sin poder acceder a sus escaños, a pesar de haber vencido en sus distritos uninominales. La consecuencia es que esos distritos, de entre los 299 totales, han quedado sin representación en el Bundestag. Esto plantea problemas relativos al concepto de representación política y su dimensión actual, que se abordan en la parte final del artículo.

### **Palabras clave**

Sistema electoral; Alemania; representación política.

**Abstract**

This paper analyzes the recent changes in the German electoral system, the influence of the German Federal Constitutional Court on the current system, and the first results of the recent elections of February 2025. The article focuses on what is perhaps the most controversial issue: the fact that, for the first time in history, 23 candidates from different political parties were unable to take their seats, despite having won in their single-member constituencies. The consequence is that these districts, out of the 299 total, have been left without representation in the Bundestag. This raises problems related to the concept of political representation and its current dimension, which are addressed in the final part of the article.

**Keywords**

Electoral system; Germany; Political representation.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO. II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE ALGUNOS ELEMENTOS DEL SISTEMA ELECTORAL ALEMÁN. III. LAS RECIENTES Y SUCESIVAS REFORMAS DEL SISTEMA. IV. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ALEMÁN DE 30 DE JULIO DE 2024. V. RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DEL NUEVO SISTEMA EN LAS ELECCIONES DE FEBRERO DE 2025. *BIBLIOGRAFÍA.*

---

### I. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO

En las recientes elecciones alemanas de febrero de 2025 se ha producido, por primera vez en la historia, un hecho que ha suscitado numerosas polémicas: veintitrés personas candidatas de diferentes partidos políticos se quedaron sin poder acceder a sus escaños, a pesar de haber vencido en sus distritos uninominales. A consecuencia de ello, esos distritos se quedaron sin representante específico en el Bundestag (se les ha denominado distritos electorales huérfanos, *verwaisten Wahlkreisen*). El electorado de esos distritos tampoco podría verse representado por los candidatos y candidatas elegidos en la *Landesliste* (la lista cerrada correspondiente a ese Land), al menos si consideramos la lista presentada por el partido político al que pertenecen dichos candidatos electos frustrados (conocidos ya como «ganadores desafortunados» o *unfortunate winners*). Porque precisamente el motivo por el que no acceden al Bundestag es que su partido no ha conseguido en el reparto proporcional suficientes escaños en ese *Land* para poder dar cobertura a todos aquellos de entre sus candidatas que han vencido en el *Wahlkreis* (distrito electoral uninominal) en el que se presentaban. Solía decirse que estas personas recibían un *Direktmandate*, es decir, un mandato directo de acceso al Bundestag. Sin embargo, como explicaremos más adelante en detalle, tras la última reforma electoral, quienes se presenten en los distritos uninominales solamente conseguirán su asiento si su partido logra, tras el reparto proporcional de escaños a nivel federal, un número igual o superior en ese Land al de las personas candidatas de esa formación política que han logrado la victoria en los distritos uninominales. Si esa cifra es inferior, habrá algunas personas que, aun habiendo vencido, quedarán fuera del Bundestag. Además, nadie de la *Landesliste* de esa fuerza política podrá entrar a formar parte del Parlamento, pues solamente se recurre a esa lista cuando el número de personas candidatas vencedoras en los *Wahlkreise* es inferior al proporcionalmente asignado, de manera que la lista de partido en el Land sirve para completar la cifra correspondiente a dicho partido. En

definitiva, esa formación política solo llevará al Parlamento a una parte de quienes han vencido en su distrito uninominal, pero otros se quedarán fuera, provocando que haya distritos que se queden sin representación en la Cámara.

Este comienzo un tanto abrupto del presente artículo pretende llamar la atención, por un lado, sobre la cada vez mayor complejidad del sistema electoral alemán, y, por otro, sobre las consecuencias perniciosas que puede tener la aplicación de un sistema que, sin embargo, fue avalado por el Bundesverfassungsgericht, al menos en lo que se refiere a este elemento que limita las opciones de llegar al Bundestag para algunas de las personas que hayan resultado vencedoras en su distrito uninominal. Así que, a continuación, intentaré explicar por qué se ha producido esta situación, en qué consistió la última reforma, a su vez matizada por el Tribunal Constitucional, y los motivos por los que se habla ya de una nueva reforma, a la vista de estos resultados, impulsada por quienes estuvieron radicalmente en contra de la norma vigente.

El Tribunal Constitucional federal alemán había ya alertado en su jurisprudencia del riesgo de que una mayoría parlamentaria coyuntural pueda modificar el sistema electoral no pensando en el bien común sino en el interés particular por mantenerse en el poder, lo cual aconseja que las reformas electorales se lleven a cabo con el máximo consenso<sup>1</sup>. Sin embargo, este consenso no se ha producido en los últimos cambios de la ley electoral en Alemania, y precisamente este es uno de los motivos por los que ha debido intervenir el Bundesverfassungsgericht, e incluso ha anulado algún elemento de la última reforma.

No pretendo repetir ideas ya expresadas en otros lugares, sino que me centraré en estas últimas novedades en el país germano, remitiéndome en lo demás a las numerosas publicaciones sobre la materia, algunas de las cuales referenciamos a lo largo del trabajo. Después de un breve repaso del origen y evolución de algunos aspectos del sistema alemán, recordaré que se trata de un sistema proporcional personalizado, analizando sus principales elementos (2), las sucesivas y recientes reformas derivadas de las exigencias de la jurisprudencia constitucional y la respuesta que han tenido, en ocasiones, por parte del Bundesverfassungsgericht<sup>2</sup>, explicando con más detalle la última reforma

---

<sup>1</sup> Sentencias del Tribunal Constitucional federal alemán de 9 de noviembre de 2011 (BVerfGE 129, 300, 322 s.); de 28 de noviembre de 2007 (BVerfGE 120, 82 105); de 25 de julio de 2012 (BVerfGE 131, 316, 338), y de 26 de febrero de 2014 (BVerfGE 135, 259, 289).

<sup>2</sup> El Tribunal alemán no es el único que ha influido decisivamente no solo en los sistemas electorales, sino en el propio proceso electoral de su país, como el reciente caso de la anulación de las elecciones presidenciales en Rumanía (Decisión n.º 32, de

(3) y la sentencia del Tribunal de 30 de julio de 2024 (4), para finalizar centrándome en la cuestión de la eliminación de los mandatos directos, es decir, de la garantía de obtención del escaño en caso de ganar en un distrito uninominal, repasando lo ocurrido en las elecciones de febrero de 2025 y los problemas que esto plantea desde el punto de vista de la representación política (5). No pretendemos llevar a cabo un análisis completo de las recientes reformas, pues por razones de espacio no sería posible.

## II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE ALGUNOS ELEMENTOS DEL SISTEMA ELECTORAL ALEMÁN

Al mismo tiempo que se elaboró y aprobó la Ley Fundamental de Bonn, se trabajó en la legislación que iba a regir el sistema electoral alemán, respetando algunos elementos que históricamente habían sido característicos. Para combinar la proporcionalidad con la posibilidad de elegir candidatos en distritos uninominales, se partió inicialmente de una idea original de Siegfried Geyerhahn, que en 1902 sugirió la posibilidad de crear un número de distritos uninominales equivalente a la mitad de todos los escaños de la Cámara (Geyerhahn, 1902). Su propuesta era algo diferente al actual sistema, puesto que para ser elegidos en los distritos uninominales los candidatos debían alcanzar la mayoría absoluta, con posible doble vuelta (es decir, algo más parecido a lo que encontramos en Francia, pero aplicado solo para la mitad de los escaños). La otra mitad de los asientos en el Bundestag se debía repartir siguiendo criterios proporcionales, con el objeto de compensar las desigualdades de la elección mayoritaria, basándose en el total de votos logrados a nivel nacional. Estos últimos escaños serían ocupados por los candidatos que, sin lograr la victoria en su distrito, fuesen los más votados. El sistema fue calificado por algunos como de mayoría proporcionalizado (Braunias, 1932: 240), pero otro sector doctrinal lo considera proporcional personalizado (Nohlen, D., 1998; Nohlen, N. y Nohlen, D., 2008; Nohlen, D., 2020), como el actual.

---

6 de diciembre de 2024, disponible en <https://is.gd/sqabtd>). Como se recordará, la Corte Costituzionale italiana ha tomado también algunas decisiones que han impactado directamente en el sistema. Sobre esto, y en general la incidencia de los tribunales constitucionales en los sistemas electorales, pueden verse Delledonne (2019a; 2019b) y Pisaneschi (2015). Sobre la Sentencia n. 1/2014 de la Corte Costituzionale, hay múltiples comentarios: por todos, puede verse Milani y Abbiate (2014). También ha sido relevante la Sentencia n. 35/2017, sobre la que puede acudir, por todos, al comentario de Troilo (2017).

A partir de esta propuesta inicial, teniendo en cuenta las aportaciones de expertos electorales en sistemas proporcionales (especialmente Eduard Hagenbach-Bischoff<sup>3</sup>), y la experiencia de las elecciones que se habían ido celebrando en diferentes Länder (Massicotte, 2003), se intentó articular la relación entre el carácter mayoritario y el proporcional mediante el diseño de lo que se conoce como un sistema de ajuste de proporcionalidad. Así, aunque el régimen electoral se basa en un principio general de representación proporcional, a partir del cual se distribuyen los escaños, se combina con el principio mayoritario a efectos de determinar quién va a ocupar esos escaños, o una parte de ellos. Estos tipos de sistemas pueden dividirse entre los que plantean este ajuste de proporcionalidad con magnitudes fijas (es decir, sin modificar el número total de escaños de la Cámara) y los que lo hacen con magnitudes variables (con posible modificación de la cifra total de representantes). Como veremos, hasta la última reforma, Alemania tenía un sistema con magnitudes variables; ahora se ha convertido en otro con magnitudes fijas (o al menos es lo que pretendió el legislador alemán).

En el caso de los sistemas electorales con ajuste de proporcionalidad, manteniendo magnitudes fijas, es decir, sin modificar el número de diputados total de la Cámara, se establecen dos tipos de circunscripciones: unas más amplias, plurinominales, en las que se eligen listas de partido, y otras más pequeñas, uninominales. El primer paso es el reparto proporcional de los escaños, a partir de los votos alcanzados por las listas de partido en las circunscripciones plurinominales. Los escaños obtenidos por las personas candidatas de un partido político que vencen en cada distrito uninominal (llamados «mandatos directos») se descuentan de los conseguidos por ese partido una vez llevado a cabo el reparto proporcional de los escaños, para lo cual se tiene exclusivamente en cuenta el voto a la lista de partido en el distrito plurinomial (en Alemania es cada uno de los Länder). Por lo tanto, las y los candidatas/os que figuran en las listas solamente ocuparán escaños si sus compañeras/os de partido que presentaban su candidatura en distritos uninominales han resultado vencedores en un número total inferior al que corresponde a ese partido en función del voto a lista.

El problema se presenta (como empezó a ocurrir en Alemania, sobre todo, desde inicios del presente siglo) en el momento en que un partido logra, dentro del territorio de una circunscripción plurinomial (una región o un Estado), victorias en un mayor número de distritos uninominales que forman parte de ese territorio que el de la cantidad de escaños que le corresponden en dicha circunscripción según el reparto proporcional. Al no poder modificarse el

---

<sup>3</sup> Véase, en este sentido, Hagenbach-Bischoff (1888).

número de representantes en el Parlamento (ampliándose el total), el ajuste se hacía restando escaños que otros partidos habrían obtenido inicialmente en función del reparto proporcional, es decir, se garantiza a todas las personas que vencen en su distrito uninominal que van a ocupar el escaño, y si superan el número total de los asientos que proporcionalmente corresponden a ese partido, se reducirán los escaños que corresponden a los demás partidos. De este modo, el «premio de mayoría» que hubiese conseguido un partido (con más victorias individuales de las que les correspondería proporcionalmente en ese territorio) se descontaría de los escaños logrados por otros partidos, por lo que todavía se incrementaría más ese «premio». Para que se entienda bien, pongo un ejemplo: pensemos en una circunscripción plurinominal en la que corresponden, aplicando el reparto proporcional, 15 escaños al partido A, 10 al partido B, 7 al partido C y 4 al partido D. En total se distribuyen 36 escaños, y el territorio de esa circunscripción se divide, a su vez, en 18 distritos uninominales (la mitad del total). Lo que se busca es que 18 escaños estén ocupados por personas que han ganado en su distrito uninominal y otros 18 por las que forman parte de la lista de partido en la circunscripción. Pues bien, si las personas candidatas del partido A consiguen vencer en los 18 distritos uninominales, nos encontramos con que ese partido tiene un exceso de 3 escaños sobre los que le corresponden proporcionalmente. Como se garantiza el escaño a todas las personas candidatas que ganan en su distrito, el partido A pasará a tener 18 escaños (3 más de los que le corresponden proporcionalmente), y el exceso se descontará de los escaños que corresponden a los otros tres partidos. Por ejemplo, si se descuenta un escaño a cada uno de los demás partidos, el partido B pasa de 10 a 9 escaños, el partido C pasa de 7 a 6, y el partido D pasa de 4 a 3. De este modo, el resultado se aleja de la proporcionalidad por dos vías diferentes, provocando una sobrerrepresentación del partido mayoritario, no solamente porque tiene 3 asientos más de los que proporcionalmente le corresponden, sino porque son los demás partidos los que pierden esos 3 escaños más que logró el ganador.

Si analizamos el caso concreto del sistema alemán, por un lado, es claro que se basa en el principio de representación proporcional. Los principales elementos del sistema alemán están recogidos en la Ley Electoral Federal (*Bundeswahlgesetz*<sup>4</sup>). No me voy a detener en su descripción, porque se ha

---

<sup>4</sup> La ley se suele modificar antes de cada convocatoria electoral, fundamentalmente para rectificar la distribución de escaños, en función de las variaciones de población de cada Estado o cada distrito uninominal. La última versión de la *Bundeswahlgesetz* es la basada en el texto de 23 de julio de 1993 (*Bundesgesetzblatt*, 1993, I, p. 1288, 1594), cuya última reforma se llevó a cabo a través del art. 1 de la Ley de 7 de marzo de 2024 (*Bundesgesetzblatt*, 2024 I, Nr. 91). Puede consultarse en <https://is.gd/ZwB3XN>.

escrito ya mucho sobre ello, y me remito a esos trabajos. Lo importante es recordar que los electores tienen una papeleta dividida en dos partes, en la que, por un lado, votan a una lista de partido en el Land al que pertenecen (el llamado «segundo voto» o *Zweitstimme*), y, por otro, votan a un/a candidato/a en el distrito electoral uninominal en el que ejercen su derecho a voto (primer voto o *Erststimme*). El reparto de escaños se realiza de manera escurpulosamente proporcional, a partir del resultado obtenido por las *Landesliste* (listas de partido en cada Land). La fórmula electoral de reparto de escaños es actualmente la prevista en una ley de reforma de la Ley Electoral de 17 de marzo de 2008<sup>5</sup>.

A cada partido se le reparte, por tanto, un determinado número de escaños, que, a su vez, se distribuyen internamente, en proporción al número de votos obtenido por ese partido en cada Land, para llegar a una cifra de escaños que corresponde a cada partido en cada Estado. Las circunscripciones uninominales son instrumentos que permiten seleccionar qué personas van a ocupar los escaños que previamente se han distribuido. Hasta la última reforma, lo que históricamente se hacía era que, una vez conocido el número de escaños del partido en cada Land, se asignaban, en primer lugar, a las personas candidatas de ese partido que hubiesen vencido en sus distritos uninominales. Una vez adjudicados esos escaños, se atribuía el resto a las personas que figurasen en la lista del partido en ese Land, en el orden en el que figurasen en ella. Se combinaba, por tanto, el principio de representación proporcional, que determina la composición del Parlamento, con la regla decisoria de la mayoría relativa, que rige para la mitad de los escaños en función de un voto personal.

Hasta aquí, como puede observarse, todo respeta la más absoluta proporcionalidad. Pero había dos mecanismos correctores: uno de ellos es la barrera electoral, de un 5 % (a nivel federal), para poder participar en la distribución de los escaños. Esta barrera no se aplicaba en el caso de que el partido hubiera obtenido al menos tres mandatos directos en distritos uninominales, que les daba derecho también al acceso al reparto proporcional de escaños.

El segundo mecanismo corrector era el de los mandatos excedentes (*Überhangmandate*), es decir, los escaños suplementarios que recibía una formación política por el exceso en el número de victorias en distritos uninominales sobre el número de escaños que proporcionalmente le correspondería.

---

<sup>5</sup> El 24 de enero 2008 decidió el Bundestag alemán (BT- Plenarprotokoll 16/139, S. 14670B-14670C) cambiar el método Hare/Niemeyer por el de Sainte-Laguë. Este cambio entró en vigor el 21 de marzo de 2008 y obligó por primera vez en las elecciones parlamentarias celebradas el 27 de septiembre de 2009.

Durante mucho tiempo, mientras el sistema de partidos era de dos formaciones principales (CDU/CSU y SPD) y una bisagra (FPD) —que algunos llamaron de «dos partidos y medio» o *Zweieinhalbparteiensystem* (Nohlen, 2020: 146)—, no hubo demasiados mandatos excedentes. Empezaron a incrementarse cuando nacieron otros dos partidos medianos, Los Verdes y (tras la reunificación alemana) Die Linke («La Izquierda», herederos del Partido comunista de la antigua RDA). Este incremento del número de partidos estimuló el llamado «voto dividido» (también llamado voto cruzado, *split voting*; Thurner, 1999: 163-165), que significa votar en un sentido en la circunscripción uninominal (normalmente el electorado sabe que las personas candidatas de los partidos mayoritarios tienen más posibilidades y concentran en ellas su voto) y orientar de modo distinto el voto a la lista cerrada del *Land* correspondiente, sabiendo que los apoyos a los partidos se acumulan a nivel federal para el reparto proporcional.

El voto dividido es, además, algo tolerado —o incluso buscado— por los partidos pequeños en las campañas electorales: conscientes de sus pocas posibilidades en los distritos uninominales, solo hacen campaña (o al menos la centran en este aspecto) para conseguir «segundos votos», sin importarles el voto a la candidatura en el distrito uninominal, es decir, los «primeros votos». En 1957 solo ejercían el «voto dividido» el 6,4 % de los electores, mientras que en 2005 alcanzó ya el 24 %. Esto provocó que cada vez hubiese más «mandatos excedentes», porque si bien el primer voto se concentraba en los dos principales partidos (CDU/CSU y SPD), los segundos votos se diversificaban cada vez más, debido al propio aumento de las opciones que el electorado tenía ante sí. Esto provocó que descendiese el número de votos que recibían los dos partidos tradicionalmente mayoritarios, tanto el SPD como la CDU, en su lista de partido en cada *Land*. De esta manera, los partidos mayoritarios seguían venciendo en la mayoría de los distritos uninominales, pero en el reparto proporcional federal tenían cada vez menos escaños: de ahí que en muchos *Länder* tuviesen más victorias en distritos uninominales del número de escaños que les correspondía proporcionalmente en el *Land* respectivo.

En 2009, por ejemplo, hubo 24 mandatos excedentes, de los cuales 21 fueron de la CDU y 3 de la CSU (su partido coaligado en Baviera). Claramente se producía una corrección mayoritaria que no parecía que fuese deseada cuando se diseñó un sistema proporcional.

Estos mandatos excedentes fueron en algún caso decisivos para otorgar la confianza a la persona que se elegía para la Cancillería. Fenómeno que provocó que se llegase a cuestionar la legitimidad del sistema, y el SPD recurrió al Tribunal Constitucional, también aludiendo a otros efectos matemáticos que podía provocar el aumento o el descenso de segundos votos, que

habían sido detectados por algunos especialistas (Meyer, 1994). A pesar de que el Tribunal Constitucional había avalado este elemento del sistema<sup>6</sup>, cuando todavía el número de mandatos excedentes era moderado (al apreciar que era una característica propia del sistema proporcional personalizado), como consecuencia de estas impugnaciones acabó considerando inconstitucionales algunos elementos y efectos del sistema electoral, por vulnerar el art. 38, párrafo 1, de la Ley Fundamental de Bonn, según el cual el Bundestag tiene que surgir de elecciones universales, igualitarias, directas y secretas<sup>7</sup>. Al haberse incrementado tanto el número de *Überhangmandate*, de manera que se corregía tanto la proporcionalidad que se producía una desviación muy notable del reparto de escaños en relación con la distribución de votos (no solo por el número elevado de mandatos excedentes, sino por los efectos del «peso negativo» del voto, que veremos más adelante), el Tribunal entendió que se vulneraba la igualdad de voto y debía remediarse.

Desde el punto de vista técnico, aplicando las categorías que hemos visto antes, el sistema alemán se definiría como un sistema de representación proporcional personalizada (*personalisierte Verhältniswahl*), que, hasta la última reforma, tenía un ajuste de proporcionalidad con magnitudes variables, es decir, sí admitía la variabilidad del tamaño o magnitud de la Cámara, y lo que se hacía con esos «mandatos excedentes» (*Überhangmandate*) era sumarlos al total de escaños previstos para la Cámara, con lo que el número de miembros se podría modificar (y de hecho se modificaba) tras cada convocatoria electoral. En este caso, el ajuste se hacía incrementando la magnitud, sin afectar a los escaños que corresponden a los demás partidos en función del reparto proporcional. Pero este ajuste provocaba, a su vez, varios «desajustes»:

- a) Se cambiaba el número de diputados elegidos en algunas circunscripciones, por lo que el peso del voto de los ciudadanos de esas circunscripciones se incrementaba en relación con los demás ciudadanos

<sup>6</sup> BVerfGE 95, 335, de 27 de abril de 1997.

<sup>7</sup> BVerfGE 120, 82, 105, de 28 de noviembre de 2007 (que considera inconstitucional la barrera electoral del 5 % en las elecciones locales), y BVerfGE 121, 266, de 3 de julio de 2008 (que considera que el peso negativo del voto o el valor inverso del éxito es contrario a la LFB. Se trata de una paradoja en el procedimiento de reparto de escaños, que consiste en que un aumento de segundos votos para un partido puede suponer una pérdida de escaños para ese mismo partido y, a la inversa, una reducción del número de segundos votos puede suponer una ganancia de escaños. El BVerfG emplaza al legislador a modificar el sistema de reparto, para lo cual fija el plazo máximo del 30 de junio de 2011).

alemanes, y, además, se daban algunos efectos matemáticos indeseados por el hecho de que hubiese fluctuaciones de voto (produciendo lo que se conoce como *Negative Stimmgewichte*<sup>8</sup> —peso negativo del voto—, que es lo que había dado lugar a la sentencia del Tribunal Constitucional de 3 de julio de 2008<sup>9</sup>).

- b) Sobre todo, como hemos ya apuntado, se modificaba también el reparto proporcional de escaños entre partidos, porque se incrementaba el número que proporcionalmente le debería corresponder a los partidos que hubiesen obtenido este «premio de mayoría». Si bien en un principio, aun identificando una «desviación» de la voluntad popular, consideró que era «tolerable», el Bundesverfassungsgericht acabó considerándolos contrarios a la Ley Fundamental de Bonn, puesto que no solamente suponían una corrección excesiva de la proporcionalidad, sino que, además, cuantos más mandatos excedentes, más efectos producía el «desajuste» anterior, es decir, el peso negativo del voto. Esto es lo que llevó al Tribunal, en la mencionada sentencia de 2008, a exigir al Legislativo que modificase la ley electoral, poniéndole el plazo máximo del 30 de junio de 2011.

### III. LAS RECIENTES Y SUCESIVAS REFORMAS DEL SISTEMA

El primer intento de reforma derivado de esta exigencia del Bundesverfassungsgericht fue declarado también inconstitucional el 25 de julio de 2012<sup>10</sup>. El Gobierno de coalición entre CDU y FPD intentó resolver con esa modificación el problema del peso negativo de los votos (*Negative Stimmgewichte*) y el de los mandatos excedentes<sup>11</sup>, pero el Tribunal Constitucional consideró que no los limitaba suficientemente, de manera que seguía comprometido el carácter proporcional de la elección al Bundestag. Además, en la sentencia se reconvenía a la mayoría gubernamental que no hubiese tenido en cuenta a la oposición, es decir, no se respetaba el objetivo al que la jurisprudencia constitucional venía emplazando, el de lograr el máximo consenso posible entre las fuerzas políticas cuando se tratase de reformas electorales.

<sup>8</sup> *Vid.* sobre este concepto, Isensee (2010). Entre nosotros, lo explica Fernández Vivas (2020: 498). Pueden verse también Ehlers y Lechleitner (1997) y Meyer (1994).

<sup>9</sup> La mencionada BVerfGE 121, 266.

<sup>10</sup> BVerfG, Sentencia de la Sala Segunda (Zweiten Senats) de 25 de julio de 2012. - 2 BvF 3/11 -, Rn. 1-164, <https://is.gd/ogy1nq>.

<sup>11</sup> Esta reforma se comenta en Mestre-Aizpurua (2012).

Al analizar esta sentencia y alguna jurisprudencia constitucional, Nohlen reprocha al Tribunal alemán que haya entrado a condicionar de un modo excesivo la tarea del legislador electoral, incluso a veces acercándose a la proporcionalidad pura, lo que calificó de una «vuelta a Weimar». Esto contradecía, según este autor, la voluntad de quienes elaboraron la Ley Fundamental de Bonn de alejarse de modo expreso del régimen de Weimar, motivo por el cual se pretendió dejar más libertad de actuación al legislador electoral, evitando constitucionalizar demasiados elementos del sistema. Parecen sensatas estas críticas de Nohlen, y, en todo caso, lo cierto es que el sistema electoral alemán se ha visto muy condicionado e influido, en los últimos años, por la actuación del Bundesverfassungsgericht, como ha sido subrayado por la doctrina (Lang, 2014; Meyer, 2005: 540-541)<sup>12</sup>. Esta jurisprudencia no ha seguido siempre una línea de coherencia y, sobre todo, el Tribunal ha trufado sus sentencias de argumentos relacionados con la realidad política, que a veces le han llevado a tomar decisiones no siempre comprensibles.

En 2013 se aprobó una nueva reforma<sup>13</sup>, que Nohlen calificó como la más relevante desde su origen (Nohlen, 2020: 154 y ss.)<sup>14</sup>. En ella se establecía un sistema de compensación de escaños para recuperar la proporcionalidad, en caso de que hubiese mandatos excedentes, asignando asientos complementarios al resto de partidos. Es decir, si se verificaba la existencia de *Überhangmandate*, se procedía a repartir «mandatos compensatorios» (*Ausgleichsmandate*) a todos los demás partidos, hasta conseguir alcanzar un reparto de asientos en el Bundestag que respondiese a la proporcionalidad derivada de la suma de los votos a las listas de partidos en cada Land. Por lo tanto, se recuperaba la proporcionalidad casi total, eliminando los matices mayoritarios que aportaban los mandatos excedentes.

Se cambió también el modo de distribuir los escaños, pues primero se hacía en cada Land, pero luego se sumaban a nivel federal y era en ese segundo proceso en el que se compensaba el exceso de mandatos excedentes de las candidaturas que los hubiesen obtenido. Cuantos más mandatos excedentes hubiese, más necesidad de compensar a los demás partidos<sup>15</sup>. El problema, en la práctica, con este nuevo sistema, fue que el número de miembros del Bundestag no paró

<sup>12</sup> Fernández Vivas ha llegado a calificar el protagonismo del Tribunal Constitucional alemán como uno de los rasgos del sistema electoral de aquel país (2020: 481).

<sup>13</sup> Bundesgesetzblatt BGBl I, 2013: 1082 y ss. Esta reforma se analiza en Vázquez y Jiménez (2014).

<sup>14</sup> Desde que se diseñó el sistema, hasta 2013, se hicieron cambios en la ley electoral, pero, como explica Nohlen, a partir de 1957 el sistema prácticamente no se modificó en sus aspectos sustanciales.

<sup>15</sup> Lo explica muy bien Nohlen aquí: Nohlen (2020: 148-149).

de crecer: 631 en 2013, 709 en 2017. Además, desde el punto de vista del funcionamiento del sistema, si bien para el elector seguía siendo igual (una doble papeleta), el escrutinio y el cálculo del reparto de escaños, en concreto el cálculo de la proporcionalidad, era muy complejo y de muy difícil comprensión. Todo ello generó que muy pronto se volviese a reclamar una nueva reforma.

En 2020 se aprobó una nueva modificación legislativa, un primer intento para corregir el exceso de tamaño del Bundestag, pero estaba respaldada solamente por la coalición gubernamental de cristianodemócratas y socialdemócratas. Por tanto, no hubo consenso, pues los demás partidos se opusieron y, posteriormente, la recurrieron Los Verdes, Die Linke y el FPD al Tribunal Constitucional federal. Este, sin embargo, avaló la constitucionalidad de la reforma<sup>16</sup>. Lo que se pretendía con este cambio era limitar un poco el incremento de tamaño del Bundestag, reduciendo los escaños de compensación previstos en la versión en la ley de reforma anterior.

A pesar de este aval sobre la constitucionalidad, la polémica sobre el número de diputados continuó, pues no consiguió alcanzarse el objetivo de que el máximo de miembros del Bundestag fuese de 630 (en 2021 se situó en 736, más todavía que con el sistema anterior). Por eso, en 2023 se aprobó una nueva modificación, también sin consenso, pues la impulsó la nueva coalición gubernamental (la llamada coalición «semáforo»: SPD, Verdes y FPD), con el rechazo total de CDU/CSU y Die Linke<sup>17</sup>.

Después de una fuerte controversia y de debates muy intensos (incluso agresivos), el Bundestag aprobó la reforma de la ley electoral el 17 de marzo de 2023. La falta de acuerdo con la que se aprobó (en contra de lo reclamado por el Tribunal Constitucional) derivó en un rechazo radical de casi toda la oposición, encabezada por la CDU y la CSU. Especialmente críticos fueron la CSU y el partido izquierdista Die Linke, pues eran los grandes perjudicados, como luego explicaré. La ley se aprobó con 399 votos a favor, 261 votos en contra y 23 abstenciones<sup>18</sup>. Además, otros 53 parlamentarios no participaron en la votación<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> BVerfG, Sentencia de la Segunda Sala (Zweiten Senats) de 29 de noviembre de 2023; - 2 BvF 1/21 -, Rn. 1-47, <https://is.gd/YDxdVB>.

<sup>17</sup> Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Fünfundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes; BGBl. 2023 I Nr. 147, de 13.06.2023. <https://is.gd/17bo4B>.

<sup>18</sup> Votaron a favor 395 parlamentarios del SPD, Alianza 90/Los Verdes y FDP, así como 3 diputados de Alternative für Deutschland (AfD) y un miembro no inscrito del Bundestag. Además de 184 diputados de la CDU/CSU y 31 de Die Linke (izquierda), votaron en contra 41 diputados de AfD, 2 socialdemócratas y 3 diputados no inscritos.

<sup>19</sup> Véase <https://is.gd/jESUai>.

Se trataba, pues, del tercer intento (en un breve plazo de once años) de corrección de las distorsiones a que daba lugar el sistema. Pero la reforma, en esta ocasión, modificaba de modo radical un elemento hasta ese momento característico del sistema alemán, puesto que se preveía la renuncia a la tradicional asignación de los llamados mandatos excedentes (*Überhangmandate*) y también la reciente asignación de los mandatos de compensación (*Ausgleichsmandate*). Los primeros, como ya hemos visto, son un elemento histórico del sistema electoral alemán. La solución de los mandatos de compensación estaba generando este incremento desmesurado del tamaño de la Cámara, y ahora se tomaba una decisión drástica: eliminar los dos tipos de mandato, los excedentes y los de compensación. Esta supresión podría significar que no todos los candidatos individuales en distritos uninominales que venciesen en su circunscripción tuviesen asegurado su escaño, pues eso iba a depender de si en el Land en el que se situase dicho distrito uninominal a su partido le correspondiese proporcionalmente un número de escaños que fuese igual o superior a la suma de todas las personas candidatas de ese partido vencedoras individualmente en su distrito.

Pues bien, como decimos, con esta reforma se eliminan los mandatos excedentes y, por tanto, la histórica idea de los «mandatos directos» automáticos se abandona. Se pasa de un sistema con ajuste de proporcionalidad de magnitud variable a otro de magnitud fija, que no permite modificar el tamaño de la Cámara.

Según la nueva regulación, se mantendrían los actuales 299 distritos electorales y la papeleta dividida en dos partes, con doble voto para cada elector, uno de ellos destinado a votar a la persona candidata en su distrito uninominal, otro destinado a votar al partido político en una lista cerrada en el Land al que pertenece ese distrito. La suma de los segundos votos a nivel federal es la que se tiene en cuenta para la distribución proporcional de los mandatos entre los partidos. Con los primeros votos se decide quién gana en el distrito uninominal, basándose en una fórmula mayoritaria: vence simplemente la persona que obtenga más votos. Pero esta persona no tendrá garantizado su asiento en el Bundestag hasta que se confirme si proporcionalmente su partido tiene en el Land un número de escaños superior o igual al de los (supuestos) mandatos directos conseguidos en ese territorio.

Por ejemplo, si una persona se presenta como candidata en el distrito electoral (*Wahlkreis*) Colonia-I (Köln I)<sup>20</sup>, situado en el Land de Renania del Norte-Westfalia, y vence en ese distrito, deberá esperar a ver cuántos escaños le corresponden al partido al que pertenece en ese Land. Supongamos que esa

---

<sup>20</sup> Véase <https://is.gd/yhxWHs>.

persona es del SPD, y que al SPD le corresponden en ese Land, una vez hecho el reparto proporcional de escaños, 25 representantes. Pues bien, la confirmación del escaño de esa persona candidata en Colonia va a depender de si el total de candidatas/os del SPD en los distritos uninominales de ese Land ha sido igual o inferior a esos 25 representantes. Si son más (como ocurrió en 2021, donde las personas candidatas del SPD vencieron en 30 distritos uninominales<sup>21</sup>), entonces habrá que estar a lo dispuesto en la nueva ley. Conforme a esta nueva regulación, alguna de las personas que han vencido en su distrito no accederá a su escaño, en concreto no obtendrán asiento en el Bundestag las personas menos votadas en términos relativos, es decir, quienes hayan conseguido menor porcentaje de votos en su distrito, a pesar de haber vencido, en relación con el porcentaje de otros candidatos vencedores. El art. 6, apdo. 1, dice: «En cada estado federado, los candidatos de un partido que hayan obtenido el mayor número de votos directos en las circunscripciones se clasificarán por orden descendente de porcentaje de votos directos. El porcentaje de votos directos se calcula dividiendo el número de votos directos del candidato por el número total de votos directos válidos en esa circunscripción».

El borrador inicial propuesto por la coalición gubernamental estipulaba un límite máximo de tamaño de la Cámara en el número de diputados de 598, manteniendo la cifra histórica, pero en el trámite parlamentario se aumentó esta cifra a 630, para incrementar la probabilidad de que los candidatos de la circunscripción que reciban la mayor cantidad de primeros votos obtengan un escaño.

Además, la reforma eliminó otro elemento tradicional del sistema alemán: la posibilidad alternativa que excepcionaba la aplicación de la barrera electoral del 5 %, consistente en que una candidatura puede optar al reparto proporcional de escaños si sus candidatos consiguen vencer en un mínimo de tres distritos uninominales, es decir, que hubiesen obtenido al menos tres mandatos directos (*Grundmandatsklausel*). Sí se mantuvo la excepción para las minorías: daneses, frisones, sorbios y romaníes. Esta medida perjudicaba gravemente a dos partidos: Die Linke (sobre todo en la zona de la antigua RDA) y CSU (en Baviera). Recordemos que la CSU se presenta como partido independiente (aunque luego suma sus escaños a los de la CDU, con la que comparte coalición desde hace muchos años), y solo presenta candidaturas en Baviera, por lo que podría tener complicado (sobre todo en los últimos años, por el incremento en la dispersión y fragmentación del voto) llegar al 5 % a nivel federal y superar, en solitario, la barrera electoral. Esto supondría quedarse fuera del reparto proporcional de escaños y perder, así, incluso aquellos asientos que hubiese

<sup>21</sup> Véase <https://is.gd/IHWJWg>.

ganado en los distritos uninominales, puesto que no obtendría ningún escaño en el reparto proporcional, por lo que no podría dar cobertura a aquellas personas candidatas vencedoras en su *Wahlkreis*.

Con posterioridad a la aprobación de la reforma, la Comisión de Venecia (2023), junto con la OSCE (la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos) aprobó un informe conjunto sobre la nueva ley electoral (CDL-AD[2023]020). En dicho dictamen, por lo que interesa a este artículo, ya se alerta sobre la posibilidad de dejar sin representación a determinadas circunscripciones uninominales, lo que podría suponer una violación del principio de igualdad de voto, si bien se matiza que no llega a ser así, puesto que, al existir un doble voto por parte de cada ciudadano, siempre se va a tener en cuenta el segundo voto de todos los electores (números 33 a 38 del informe). Sin embargo, el texto casi no se detiene a analizar el problema de representación política que plantea este asunto, como veremos en el último apartado del presente texto. El informe, por el contrario, es más incisivo en su crítica al otro cambio analizado en este artículo, el de la eliminación de la excepción a la cláusula de exclusión de la barrera electoral del 5 %. Y finaliza con una recomendación: que debería mantenerse dicha excepción para aumentar el pluralismo político y ajustar los mandatos a la voluntad de los votantes, así como para eliminar las consecuencias negativas de la modificación para los partidos políticos con fuerza regional, contribuyendo así a lograr un consenso político más amplio, que no existía cuando se aprobó la reforma (número 51 del informe). Comparto el criterio de la Comisión de Venecia en este caso, y vamos a ver cómo lo aborda el Bundesverfassungsgericht en el siguiente apartado.

#### IV. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ALEMÁN DE 30 DE JULIO DE 2024

Como en las últimas ocasiones, no se hizo esperar la impugnación de la nueva ley ante el Bundesverfassungsgericht. Recurrieron no solamente CDU, CSU y Die Linke, sino también el propio Gobierno del Land de Baviera, además de algunos otros grupos de ciudadanos alemanes. La cuestión se resolvió con sentencia del 30 de julio de 2024 (se acumularon diversas impugnaciones en este proceso), y el Tribunal declaró parcialmente inconstitucional la ley<sup>22</sup>. Analicemos a continuación los principales argumentos de la sentencia.

---

<sup>22</sup> BVerfG, Sentencia de la Segunda Sala (Zweiten Senats) de 30 de julio de 2024. - 2 BvF 1/23 -, Rn. 1-293, <https://is.gd/t45EIS>.

El Tribunal sí consideró compatibles con la Ley Fundamental de Bonn el límite de escaños en 630 (que ya había sido el objetivo frustrado de la anterior reforma de 2020) y la supresión de los mandatos excedentes y los mandatos de compensación. Pero, sin embargo, considera que la histórica excepción al requisito de superación de la barrera electoral del 5 % (*Grundmandatsklausel*), consistente en que se puede participar en el reparto proporcional de escaños siempre que las personas candidatas de un partido hayan vencido en al menos tres distritos uninominales, debe mantenerse. Su eliminación, por tanto, es inconstitucional. Y justamente este elemento había sido uno de los más discutidos por la oposición, especialmente los dos partidos directamente perjudicados, CSU y Die Linke (aunque también la CDU).

El Tribunal Constitucional sostiene que la redacción dada por la reforma al art. 4, apdo. 2, frase 2, núm. 2, de la Ley Electoral Federal (*Bundeswahlgesetz*) violaba el art. 21, apdo. 1, y el art. 38, apdo. 1, frase 1, de la *Grundgesetz*. Asimismo, dispuso que, hasta que no haya una nueva regulación, se seguiría aplicando la condición de que los partidos con menos del 5 % de los segundos votos solamente dejarán de ser tenidos en cuenta a la hora de la asignación proporcional de escaños si sus candidatos hubieran obtenido la mayor cantidad de primeros votos (es decir, hubieran vencido) en menos de tres distritos electorales uninominales. Por tanto, la sentencia del Bundesverfassungsgericht corrigió parcialmente la ley electoral, de manera que estaba determinando qué sistema electoral se iba a emplear en las siguientes elecciones alemanas.

A pesar de su insistencia en la jurisprudencia anterior en la necesidad del mayor grado de consenso en las reformas electorales, en esta ocasión el Tribunal considera que la ausencia de dicho consenso no es suficiente para declarar inconstitucional una nueva ley electoral. Si bien se trata de un objetivo deseable, la posibilidad de modificar la ley con una mayoría más ajustada está expresamente abierta al legislador por el art. 38, apdo. 3, en relación con el art. 42, apdo. 2, frase 1, de la Ley Fundamental de Bonn.

Por otra parte, el Tribunal recuerda que el art. 38, apdo. 3, de la Ley Fundamental de Bonn remite al legislador la tarea de concretar las normas electorales, con el único límite del art. 38, apdo. 1, frase 1, de la *Grundgesetz*, es decir, que los miembros del Bundestag deben elegirse por sufragio universal, directo, libre, igual y secreto. El principio de igualdad de elección exige que todos los que tienen derecho a votar puedan ejercer ese derecho y puedan de igual manera presentarse a las elecciones.

Además, la legislación electoral debe proteger la igualdad de oportunidades para los partidos (art. 21, párr. 1, *Grundgesetz*). Esto implica que deben darse a todos los partidos las mismas posibilidades durante todo el proceso electoral y, por lo tanto, igualdad de oportunidades en la distribución de

escaños, lo cual está estrechamente vinculado a los principios de universalidad e igualdad de la elección.

En este sentido, el Tribunal analiza las previsiones de la ley sobre el reparto de escaños a partir de los segundos votos (los votos a listas de partido en cada Land), que es lo que había sido objeto fundamental de las impugnaciones.

En primer lugar, el Bundesverfassungsgericht no aprecia que con la última reforma se estén modificando los principios básicos de la ley electoral anterior, fundamentalmente porque se mantiene la votación por distritos electorales y la representación proporcional basada en listas estatales. En cuanto a lo que el Tribunal llama un «rediseño del equilibrio» entre los resultados en distritos uninominales y los de las listas de cada Land, cuya suma es la que define el reparto de escaños con criterios de representación proporcional, en la sentencia se resumen las diferencias entre el sistema anterior y el actual. Se recuerda que, en primer lugar, los 630 escaños se distribuyen entre los partidos según los votos recibidos en las listas estatales. A continuación, se determina el orden de ocupación de cada uno de estos contingentes de asientos, en función de los resultados en cada distrito uninominal. Como ya hemos señalado, las personas candidatas vencedoras en cada distrito electoral son quienes ocupan los asientos correspondientes, y solamente si queda alguno sin ocupar se van asignado a quienes forman parte de la lista cerrada en cada Land. Y, como hemos visto, si el número de vencedores en los distritos es superior al de escaños que le corresponden al partido, quedarán fuera aquellas personas que, aun habiendo vencido en su circunscripción uninominal, hubieran obtenido menor porcentaje de voto en relación con el resto de candidatos vencedores en los demás distritos.

Uno de los reproches que plantearon los recurrentes es que este sistema no optaba ni por una votación puramente mayoritaria ni por la representación proporcional pura, pero el Tribunal rechaza el argumento, pues considera que esta crítica ignora el hecho de que, según la jurisprudencia establecida por el propio Bundesverfassungsgericht, se permite combinar la representación proporcional con elementos de elección personal. La cuestión de cómo se concrete esa combinación es algo que entra dentro del margen de discrecionalidad del legislador, en el marco de los límites dispuestos por la *Grundgesetz*. Y, en lo que se refiere a la supresión de los mandatos excedentes, esos límites se respetan, rechazando el Tribunal que pueda afirmarse, como hacen los recurrentes, que el nuevo sistema supone una vulneración de un supuesto requisito de regionalización o representación electoral (números 179 y siguientes de la sentencia).

Asimismo, la sentencia rechaza la tesis de los recurrentes de que la reforma contiene supuestas contradicciones e incoherencias, pues dichos planteamientos se basan en el mantenimiento teórico del sistema anterior (con

mandatos excedentes y de compensación), lo cual puede ser, en todo caso, opinable, y, como ha dicho el Tribunal, puede modificarse por parte del legislador dentro de su margen de discrecionalidad.

Una de las contradicciones denunciadas es la que representa la posible circunstancia de que una persona que haya vencido en su circunscripción acabe no ingresando al Bundestag, y, sin embargo, haya otras personas que sí se conviertan en miembros de la Cámara, a pesar de no haber vencido en sus distritos, por el hecho de haber sido elegidos en la lista del Land que el partido haya presentado (el sistema alemán permite presentarse simultáneamente en un distrito uninominal y en la lista de partido en el Land). En este contexto, se utilizó por los recurrentes la idea de que se dejaban «huérfanas» algunas circunscripciones uninominales, en el caso de que la persona ganadora no accediese al Bundestag. Aquí hay dos afirmaciones del Tribunal muy importantes (que pueden servir para analizar el resultado alcanzado en las elecciones de 2025, la primera vez que se aplica este sistema). Por un lado, se dice en la sentencia que «la acusación de “limitar un mandato de circunscripción” o de “dejar huérfana una circunscripción” no constituye en sí misma un aspecto que pueda hacer constitucionalmente inadmisibles la nueva regulación» (núm. 178). Y, más adelante, se concreta que «sería erróneo considerar a los representantes de circunscripción como delegados de su circunscripción. Esto se debe a que son representantes de todo el pueblo, de conformidad con la segunda frase del apartado 1 del artículo 38 de la Ley Fundamental, y son los únicos responsables ante su conciencia» (núm. 182). Me parece que este punto de la argumentación del Tribunal es muy discutible, tal y como expondré en el siguiente epígrafe del artículo, y personalmente creo que es un error haber avalado este aspecto.

El Tribunal rechaza, además, que esa consecuencia del nuevo sistema suponga una contradicción, pues solo cabría considerarla así en el caso de que la elección en distrito uninominal fuese la única opción pertinente para la asignación de un mandato representativo. Sin embargo, sostiene el Tribunal que esto no es correcto, pues la elección directa en distrito uninominal no es el único factor decisivo para la obtención de un mandato, sino que más bien sucede lo contrario, es decir, que el sistema se basa en la garantía de que cada miembro del Bundestag esté legitimado por el resultado de los segundos votos de su partido (números 183 y siguientes). Tampoco estoy de acuerdo con este argumento, me parece poco fundamentado, y volveré sobre él más adelante, al analizar las consecuencias concretas del resultado electoral de febrero de 2025.

A continuación, la sentencia justifica el tradicional sistema dividido en la elección directa en distritos uninominales y la proporcional a partir de los resultados de los votos a lista de partido en cada Land. La ley electoral

garantiza un equilibrio entre los resultados de los primeros y segundos votos. El reparto de escaños entre partidos a partir del recuento de los segundos votos garantiza el igual valor de cada sufragio. Y el valor de los primeros votos también será el mismo, puesto que a partir del recuento de esos sufragios resultará elegida una de las personas candidatas si, por un lado, recibe la mayor cantidad de primeros votos en el distrito y, por otro lado, la lista estatal de su partido recibe un número tal de segundos votos que su cuota de escaños es suficiente para todos los candidatos vencedores en sus distritos, con la misma o mejor proporción de primeros votos dentro de los distritos de ese Land. «Ambas condiciones —dice el Tribunal— dependen exclusivamente de los resultados electorales» (núm. 208 de la sentencia).

Aquellos candidatos vencedores en su distrito uninominal que, finalmente, no acceden a un escaño en el Bundestag no resultan tratados de modo desigual a quienes sí acceden, según el Tribunal. Y ello porque la no asignación del escaño al candidato ganador que no ha obtenido la cobertura de los segundos votos de su partido es el resultado del mecanismo de asignación elegido por el legislador, que depende de dos condiciones (obtener la mayor cantidad de primeros votos en el distrito electoral y, además, lograr la cobertura de voto por parte de la lista estatal del partido). El valor del éxito de los votos electorales se determina, en consecuencia, de acuerdo con estas dos condiciones. Llama la atención que, en su fundamentación, el Tribunal no acuda aquí (como hace en otros lugares de la sentencia y había hecho en su jurisprudencia anterior sobre la ley electoral) a la dimensión histórica de este cambio, que supone abandonar una senda recorrida desde los primeros años de la recuperación de la democracia en Alemania tras la Segunda Guerra Mundial. Probablemente si hubiera utilizado este elemento la sentencia habría llegado a otras conclusiones.

Tampoco considera el Tribunal que esta circunstancia de que algunos candidatos vencedores en su distrito no accedan al Bundestag suponga una vulneración del requisito de la inmediatez de la elección conforme al art. 38, apdo. 1, frase 1, de la Ley Fundamental. Porque, según se afirma en la sentencia, esto no cambia el hecho de que el primer voto de cada elector puede asignarse a un candidato específico en ese distrito. A la hora de votar, lo único que es incierto es el éxito de la elección. El resultado, positivo o no, se basa exclusivamente en el proceso electoral —uniforme— y el posterior procedimiento de asignación de escaños previsto por la ley. La decisión sobre el orden en que los candidatos seleccionados en las circunscripciones reciben o no el mandato, en función de que exista una cobertura suficiente del resultado en segundos votos, está determinada únicamente por los resultados de las elecciones y la ley electoral (núms. 212 y siguientes). De nuevo olvida aquí el Tribunal que este

cambio supone modificar lo que durante casi ochenta años se había asumido como una característica esencial del sistema electoral alemán.

Además, el Tribunal sostiene que el procedimiento de asignación de escaños previsto no viola la igualdad de oportunidades de los partidos (art. 21, párr. 1, *Grundgesetz*), y no comparte la valoración realizada por los demandantes de que impone una carga especial a los partidos de la oposición. El procedimiento sirve para determinar la composición del Bundestag según la representación proporcional de los partidos, al igual que el sistema anterior, y no es cierto (como sostienen los recurrentes) que reduzca el número de escaños ya asignados a los partidos. Lo único que va a suceder es que cada partido tendrá menos escaños en el nuevo Bundestag, pero respetando siempre los criterios proporcionales de reparto, como ocurría en el sistema anterior (números 216 y siguientes).

Como se ha señalado anteriormente, el punto en el que el Tribunal sí admite la impugnación es el que se refiere a la nueva regulación de la cláusula de barrera electoral del art. 4, apdo. 2, frase 2, número 2, de la *Bundeswahlgesetz*, pues la considera incompatible con la Ley Fundamental (números 249 y siguientes de la sentencia).

El Bundesverfassungsgericht reitera su aval a la barrera del 5 %, pues el establecimiento de ese umbral puede ser legítimo para poder garantizar la capacidad del Parlamento para trabajar y funcionar adecuadamente y cumplir las tareas centrales que le asigna el orden constitucional previsto en la Ley Fundamental. Con el establecimiento de una barrera, se evita que el Parlamento se fragmente en muchos grupos pequeños y garantiza así las condiciones funcionales y laborales del Bundestag, de manera que los diferentes grupos parlamentarios tengan en general un tamaño mínimo determinado.

Sin embargo, considera que, en el actual marco fáctico y jurídico («Unter den gegenwärtigen tatsächlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen», se dice en el núm. 249), la formulación de la cláusula de barrera en el art. 4, apdo. 2, frase 2, número 2, de la Ley Electoral federal no es del todo necesaria, y es incompatible con la Ley Fundamental de Bonn. Para garantizar el funcionamiento y la tarea del Bundestag, no es necesario ignorar, a los efectos de la distribución de escaños, a un partido cuyos representantes formarían un grupo parlamentario conjunto con los representantes de otro partido si ambos partidos alcanzaran juntos el *quorum* del 5 %. Se refiere aquí el Tribunal a la coalición de CDU y CSU, que, como hemos dicho, concurren por separado, pero unen sus escaños en el Parlamento. Y, en concreto, el Tribunal afirma lo siguiente:

- a) De hecho, existe la posibilidad de que la Unión Cristiano Social de Baviera (CSU) no sea tenida en cuenta en la distribución de escaños en las próximas elecciones federales porque no superase el umbral nacional del 5 %. Sin embargo,

si se les tuviera en cuenta, sus diputados seguramente formarían un grupo parlamentario conjunto con los diputados de la CDU. La base para sostenerlo es la existencia de una cooperación a largo plazo entre ambas partes.

b) La cooperación entre la CSU y la CDU se caracteriza en última instancia por tres elementos: en primer lugar, la intención de formar un grupo parlamentario basado en objetivos políticos similares; en segundo lugar, el hecho de que dicho grupo parlamentario conjunto ya existía en el Bundestag, y, en tercer lugar, la renuncia a competir entre sí presentando únicamente *Landesliste* (listas estatales) en diferentes Länder (apdo. 258 de la sentencia).

La sentencia recuerda que, desde la fundación de la República Federal de Alemania, la CDU y la CSU han venido dejando claro en la campaña electoral que persiguen objetivos similares y quieren formar una facción común. En particular, la CSU apoya y hace campaña habitualmente en cada elección por el candidato a canciller de la CDU. Desde 1976, ambos partidos han elaborado explícitamente un programa electoral conjunto para las elecciones federales. Desde 1949, sus representantes también forman un grupo parlamentario conjunto en el Bundestag. Mientras que la CSU solo se presenta a las elecciones en Baviera, la CDU no tiene representación allí.

c) El Bundesverfassungsgericht sostiene que el objetivo de la cláusula de exclusión se alcanza de la misma manera si, en el caso de este requisito (la necesidad de alcanzar el umbral del 5 % incluida en el art. 4, apdo. 2, frase 2, n.º 2, de la Ley Federal Electoral [BWahlG]), se tienen en cuenta conjuntamente los resultados de los segundos votos de los partidos que cooperan de esta forma. Es decir, ambos partidos conjuntamente sí superan el 5 %. Por eso, el Tribunal considera que no se puede excluir del reparto a la CSU, aunque no alcanzase dicho porcentaje de voto. Las desigualdades de trato que ello conlleva (es decir, permitir la excepción en la aplicación de la cláusula del 5 %) están, según el Tribunal Constitucional, justificadas.

Esta cooperación no cambia las condiciones marco del trabajo parlamentario que la barrera electoral pretende garantizar. La cooperación entre estos partidos (CDU y CSU) afecta directamente a las actividades del propio Bundestag y abarca todas las funciones parlamentarias. No es un trabajo conjunto solamente si se alcanza el Gobierno, sino también si quedasen en la oposición. Al formar un grupo parlamentario conjunto, los diputados de los partidos implicados se subordinan a las estructuras organizativas parlamentarias, ejerciendo los derechos y obligaciones de un grupo parlamentario no individualmente, sino a través del grupo. El objetivo de esto es representar conjuntamente una corriente política en el Parlamento.

La sentencia deja abierta la cuestión de hasta qué punto se justifica la consideración conjunta de los partidos a la hora de superar la cláusula de exclusión

cuando solo se cumple alguno de los tres requisitos. En cualquier caso, en las condiciones jurídicas y fácticas actuales, en las que se dan los tres requisitos propios de la cooperación entre los dos partidos, el Tribunal entiende justificado el trato preferencial de una cooperación como la que practican la CSU y la CDU. En otro momento de la sentencia (apdo. 244) se sostiene que excepciones como esta no deben evaluarse sobre la base de casos abstractos, sino teniendo en cuenta la realidad política.

d) Se afirma también en la sentencia que el legislador está obligado a diseñar la cláusula de la barrera electoral de tal manera que, en las actuales condiciones jurídicas y fácticas, no vaya más allá de lo necesario para garantizar el funcionamiento del Bundestag. Las alternativas de diseño no se limitan a la introducción de la posibilidad de considerar conjuntamente a dos partes como las mencionadas, que cooperan desde hace años en el Bundestag. Más bien lo que parece claro es que puede modificar la barrera electoral y sus posibles excepciones de otras maneras.

En definitiva, y con esta base argumentativa, el Tribunal considera inconstitucional la previsión de la última reforma electoral, que elimina la alternativa de acceder al reparto de escaños si se vence en al menos tres distritos uninominales, sobre todo a partir de argumentos que tienen que ver con la tradicional cooperación parlamentaria entre CDU y CSU. Estima, por tanto, la impugnación de estos partidos, por considerar que viola el art. 38, apdo. 1, frase 1, de la *Grundgesetz*, se vulnera su derecho a la igualdad de oportunidades, y que la reforma ha ido más allá de lo necesario para garantizar el funcionamiento del Parlamento. Sin embargo, desestima el recurso de Die Linke, al apreciar que no se violan sus derechos, pues sus representantes no forman un grupo parlamentario común con los de otro partido, ni parece evidente que tengan intención de hacerlo.

El Bundesverfassungsgericht considera, finalmente (núm. 291), que la percepción de los partidos y la propia ciudadanía sobre el funcionamiento de la barrera electoral y la posible excepción a su aplicación por haber logrado la victoria en al menos tres distritos uninominales fortalece la confianza en que la ley electoral (y sus posibles reformas) no perjudica a ningún partido.

Llama la atención en la argumentación del Tribunal Constitucional federal alemán la diferencia de enfoque al analizar, por un lado, la eliminación de los *Überhangmandate* y el principio de los «mandatos directos», y, por otro, la de la excepción a la cláusula de exclusión si no se alcanza el umbral del 5 %. En el primer caso, no se basa en la «realidad política» o en el «actual marco fáctico y jurídico», como sí lo hace en el segundo supuesto. Además, la consecuencia de la sentencia beneficia no solamente a la CSU, sino a Die Linke y a

cualquier otro partido en dicha situación, es decir, que consiga al menos tres victorias en distritos uninominales para poder participar en el reparto proporcional de escaños. Porque, hasta la promulgación de nuevas normas, el art. 4, apdo. 2, frase 2, n.º 2, de la Ley Electoral Federal seguirá aplicándose, con la condición de que, al asignar escaños, los partidos que hayan obtenido menos del 5 % de los segundos votos válidos emitidos en la circunscripción electoral solo se desestimen si sus candidatos han obtenido la mayor cantidad de primeros votos (han resultado vencedores) en menos de tres circunscripciones uninominales. En definitiva, al Tribunal no le ha importado que de su decisión puedan beneficiarse partidos políticos que no cumplen los tres requisitos que supuestamente justifican el trato desigual. Esto resulta un tanto incongruente, y en mi opinión deberían haberse considerado también las circunstancias históricas, sociales y políticas para plantear otro tipo de solución a la supresión de los «mandatos directos» automáticos.

Hemos descrito y analizado en este apartado los principales argumentos de la sentencia. Veamos ahora qué ha ocurrido en las elecciones de febrero de 2025, y si la argumentación utilizada por el Tribunal Constitucional federal alemán se ha visto confirmada en la realidad.

## V. RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DEL NUEVO SISTEMA EN LAS ELECCIONES DE FEBRERO DE 2025

Una vez explicados los detalles del nuevo sistema electoral alemán, y el contexto en el que han ido introduciéndose modificaciones, retornamos a las primeras líneas de este artículo. Según decíamos en esos párrafos, las consecuencias de la reforma electoral se han concretado en que, en las elecciones del 23 de febrero de 2025, veintitrés personas no han podido acceder a su escaño en el Bundestag, a pesar de haber obtenido el mayor número de primeros votos en sus distritos electorales, es decir, haber resultado vencedoras en su *Wahlkreis*. Si después del escrutinio de los segundos votos (a *Landesliste*) de un partido este tiene derecho a menos escaños en un Land que el número de distritos electorales individuales en los que ha conseguido mayoría, los distritos electorales con la menor proporción de primer voto permanecerán vacantes, es decir, no tendrán una persona como representante individual de ese *Wahlkreis* en el Bundestag.

En la propia página web del Bundestag se informa de esta circunstancia<sup>23</sup>, puesto que es algo muy relevante que, por primera vez en la historia, 23 de los

<sup>23</sup> Véase <https://is.gd/gCbtuB>.

299 distritos uninominales se queden vacantes, es decir, no aporten un representante a la Cámara.

Estas 23 personas candidatas pertenecen, en su mayoría, a la CDU (15) y la CSU (3). Pero también hay 1 persona del SPD y 4 de la AfD. Se han dado casos particulares: por ejemplo, en el distrito electoral de Flensburg-Schleswig (en el norte de Alemania, en el Land de Schleswig-Holstein), Petra Nicolaisen (CDU) no logró entrar en el Parlamento, a pesar de resultar vencedora con el 26,5 % de los votos. La persona que quedó por detrás en ese distrito fue el entonces ministro de Economía, Robert Habeck, de Alianza 90/Los Verdes (22,6 %), que, sin embargo, resultó elegido porque también figuraba en la lista de su partido en ese Land (no hay incompatibilidad, se puede comparecer en las dos listas).

También en el norte de Alemania, la candidata de AfD en Rostock (distrito Rostock II) venció, pero no pudo acceder al Bundestag, y lo mismo sucedió con la candidata del SPD en el distrito de Bremen I.

Donde más se vio afectada *Alternativ für Deutschland* por este problema fue en la Alemania del Este, pues tres de sus candidatos vencieron en sus distritos (Leipzig I en Sajonia; Oberhavel-Havelland II en Brandeburgo; Halle en Sajonia-Anhalt) sin poder acceder al Parlamento.

En el Land de Hesse, nada menos que 5 candidatos de la CDU resultaron vencedores en sus distritos (Schwalm-Eder; Frankfurt am Main I y II; Groß-Gerau, y Darmstadt), pero no tuvieron la cobertura suficiente en los segundos votos de su partido, y se quedaron fuera del Bundestag.

Otros 3 candidatos de la CDU quedaron en idéntica situación en los distritos de Tréveris, Maguncia y Ludwigshafen/Frankenthal, en el Land de Renania Palatinado. Lo mismo sucedió con tres candidatos de la CSU en Baviera, siempre en zonas urbanas (Múnich-Sur; Núremberg-Norte; Augsburg-Ciudad).

Finalmente, el Estado federado con más ganadores de distritos electorales sin escaño es Baden-Württemberg, que llega a 6. Se trata de los distritos electorales de Stuttgart II, Heidelberg, Mannheim, Rhein-Neckar, Lörrach-Müllheim y Tubinga, que permanecen vacantes, con victoria en todos ellos de personas candidatas de la CDU.

La cuestión, ahora, es estudiar cómo puede influir el hecho de que haya algunos *Wahlkreisgewinner* (ganadores de distrito) que no acceden al Bundestag, y cuáles serán las consecuencias prácticas (un primer análisis se ha publicado ya por Von Ungern-Sternberg, 2025). Es un asunto por analizar tanto desde el punto de vista teórico constitucional como desde la perspectiva de los efectos políticos. Ya antes de las elecciones, consciente de las consecuencias políticas que podía tener la primera aplicación del sistema, el nuevo canciller Merz

(entonces candidato) había anunciado que reformaría otra vez la ley electoral, y es previsible que lo haga<sup>24</sup>.

En cuanto a los efectos políticos, una de las consecuencias del nuevo sistema es que, como se ha apuntado (Von Ungern-Sternberg, 2025), los distritos electorales más disputados se vuelven poco atractivos para los candidatos. Esto pasa sobre todo en los distritos urbanos en algunas zonas: de hecho, la mayor parte de los casos que hemos apuntado de ganadores sin escaño lo son en grandes circunscripciones urbanas. ¿Por qué sucede esto? Porque la asignación de escaños entre los *Wahlkreisgewinner* se realiza en función del número de votos obtenidos y el correspondiente porcentaje. Si un distrito tradicionalmente está muy disputado, porque se presentan más candidaturas y hay mayor dispersión de voto, el respaldo que cada candidato obtiene será menor. Esto suele suceder en zonas urbanas. Por el contrario, en zonas rurales o menos pobladas no suele producirse este nivel de competencia, de manera que algunos distritos se consideran «seguros» para un determinado partido, y esto genera incluso un «voto útil» en lo que se refiere al *Erststimme* (primer voto). Así, los ciudadanos de ese distrito saben que hay solo una o dos personas candidatas con posibilidades de ganar en el distrito, y concentran sus votos en esas personas. Será en el segundo voto en el que dispersarán más el sufragio, contarán con más «libertad», porque conocen que es el voto que incluirá para el reparto proporcional de escaños.

No puede generalizarse, en todo caso, esta conclusión. Para la CDU, la CSU y la AfD, los distritos «seguros» tienden a ser los más rurales, mientras que para el SPD son otras zonas sus tradicionales «bastiones» (por ejemplo, los distritos industriales). La competencia en las grandes ciudades es muy fuerte, como muestra el ejemplo de Frankfurt: en Frankfurt I los primeros votos se reparten entre SPD (25,7 %), CDU (26 %), Verdes (16,2 %), FDP (4,7 %), AfD (10,8 %), y Die Linke (12,8 %), en Frankfurt II, entre SPD (18,5 %), CDU (27,4 %), Verdes (26,4 %), FDP (4,6 %), AfD (9,2 %), y Die Linke (9,9 %). En ambos distritos, los vencedores de la CDU se quedaron fuera del Bundestag. La solución a esto no sería incluir a esos candidatos (también) en la lista de ese Land (recordemos que es compatible estar de candidato en un distrito uninominal y, a la vez, formar parte de la lista del Land), porque precisamente lo que sucede es que, al saturar el número de escaños con victorias en distritos uninominales, ninguna de las personas que figuren en la *Landesliste* podrá conseguir escaño: no se llegarán a repartir entre ellas.

Puede razonablemente colegirse que, a la vista de estas consecuencias, los candidatos más importantes de los principales partidos priorizarán presentarse en distritos que les aseguren no solo la victoria, sino el acceso al Bundestag.

---

<sup>24</sup> Vid. *Die Zeit online* de 24 de febrero de 2025: <https://is.gd/Bv2YTo>.

Por otro lado, los distritos electorales huérfanos se convertirían en un problema mayor si se repitiese la situación en varias elecciones, es decir, que quedan sin representación no una, sino varias veces. Con el tiempo, dichos distritos podrían llegar a ser desatendidos porque los partidos podrían reducir sus intentos de ganarlos y, al producirse de forma repetida el resultado de que nadie les representa, recibirían cada vez menos atención.

Cabe recordar, además, que, a pesar del aval que presta el Bundesverfassungsgericht a la posibilidad de que algunos distritos electorales queden «huérfanos», se trata de una tesis discutible. En el plano teórico es cierto lo que dice la sentencia, es decir, que las personas candidatas en un distrito, si son elegidas, no son formalmente «delegados» de ese distrito, porque representan a todo el pueblo (art. 38.1 de la *Grundgesetz*), pero no es menos cierto que si el sistema es «proporcional personalizado» y el país se divide en 299 distritos, el hecho de que un buen número de ellos (23) queden vacantes disminuye el carácter «personalizado» del sistema.

Ciertamente es relevante para el ejercicio del cargo que los miembros del Parlamento sean representantes de todo el pueblo (art. 38, párrafo 1, frase 2, de la Ley Fundamental). Esta previsión hunde sus raíces en la doctrina que nace ya de los textos legales de la Revolución francesa, entre otros. De la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y de la Constitución francesa de 1791 se deduce claramente que la nación solo puede querer y actuar por medio de sus representantes, que la representan a ella en su conjunto y no a sus electores concretos (Torres del Moral, 1982), y, así, el art. 17 dispone: «Les représentants nommés dans les départements ne seront pas représentants d'un département particulier, mais de la nation entière, et il ne pourra leur être donné aucun mandat». El abate Sieyès defiende esta tesis para reforzar la teoría de la soberanía nacional, y en *Qué es el Tercer Estado* afirma que la Asamblea Nacional «no está hecha para ocuparse de los asuntos particulares de los ciudadanos, no los considera sino en masa y desde el punto de vista del interés común» (1973: 114). Una doctrina similar la encontramos en el Reino Unido, como pone de relieve Blackstone (en sus *Commentaries on the Laws of England*, I, 2), al mencionar que cada miembro del Parlamento es servidor del Reino entero, es decir, que la voluntad de los representantes no es la de su distrito, pero debemos recordar que estas afirmaciones se realizaban en un contexto que pretendía subrayar la libertad del representante, por la ausencia de vinculación a unas instrucciones, derivada de la idea de mandato representativo en contraposición al antiguo mandato imperativo. Algo parecido es lo que dice Burke en su discurso a los electores de Bristol, en 1771. Pero siempre, insisto, para subrayar que el representante no está sometido a instrucciones de sus representados.

Toda esta teoría originaria de la representación ha sufrido muchos cambios, especialmente a partir de la aparición de los partidos políticos y su cada vez mayor importancia. Además, los sistemas electorales han ido incrementando su complejidad, y hay cuestiones que no pueden olvidarse, a la hora de valorar a quién representan realmente las personas elegidas por la ciudadanía. Es cierto que sigue primando una representación de toda la nación, es decir, del interés general sobre el particular. Esto quiere decir que el ejercicio de las funciones del diputado no puede limitarse a los intereses de su circunscripción ni a los de personas individuales o grupos de personas dentro de su circunscripción. Debe prestar atención preferente al bien común, al interés general. Pero, como la propia doctrina alemana también ha subrayado, esto no significa que el representante no pueda cuidar especialmente los intereses de su circunscripción y también de personas individuales o grupos de personas si considera que esto es importante para el pueblo en su conjunto (Pieroth y Meßmann, 2010: 537; Klein, 2009: art. 38; Achterberg y Schulte, 2005: art. 38, número marginal 40). En el clásico estudio sobre *El concepto de representación*, de Hanna F. Pitkin, esta sostiene que no deben confrontarse la representación de la nación con la del distrito, pues son complementarias. En este sentido, critica las formulaciones de algunas constituciones europeas, que optan por subrayar el interés nacional, de modo contrapuesto al interés del distrito electoral. Pero esto no debe ser así, pues «una de las características más importantes del gobierno representativo es su capacidad para resolver las conflictivas pretensiones de las partes sobre la base de su común interés en el bienestar del todo» (Pitkin, 1985: 241).

Como ya he apuntado, debe tenerse en cuenta, al revisar la idea de la representación de la nación entera, que los partidos políticos (Chueca, 1988: 37; Bastida, 1987) y la evolución de su papel en democracia han supuesto un cambio radical, tanto para la cuestión referida a la prohibición del mandato imperativo (que se mantiene en las constituciones a pesar de la disciplina más o menos férrea que exigen los partidos) como a la del postulado liberal de que se representa a toda la nación, en su globalidad y sin distinguir estratos sociales. Los partidos surgieron como consecuencia de la estratificación de la sociedad y, al menos desde el punto de vista sociológico, no es posible hablar ya en los mismos términos. Si de lo que se trata es de lograr el máximo de representatividad de los elegidos con respecto a los electores, los sistemas electorales buscan mecanismos que ayuden a relacionar de modo más directo a las personas representantes con las representadas. Y a ello contribuye, sin duda, la representación personalizada alemana, que, por un lado, reduce el papel de los partidos a la hora de exigir un pseudomandato imperativo a quienes han sido elegidos en distritos uninominales, y, por otro, pretende garantizar una relación más intensa y cercana de cada persona candidata con su electorado.

En definitiva, como ocurre también con la teórica prohibición del mandato imperativo en la mayoría de las constituciones europeas, una cosa es lo que se afirma en la norma, que se remonta, además, a un planteamiento teórico de hace más de dos siglos, y otra la realidad. Ni el mandato imperativo puede afirmarse que esté totalmente proscrito, por el papel de los partidos políticos y la disciplina férrea de voto en los grupos parlamentarios (sobre esta cuestión merece la pena leer las páginas de Dalla Via, 2021: 165-169), ni la representación política puede predicarse solamente de la que se refiere a una nación entera, porque si bien era cierto en su origen y lo sigue siendo en la teoría, en la práctica la situación ha evolucionado, y en sistemas personalizados como el alemán es evidente que existe también una relación más cercana y directa entre la persona representante y sus representados. De ahí la mención de la doctrina alemana a este aspecto, cuestión que, sin embargo, no ha tenido en cuenta el Tribunal Constitucional alemán en su sentencia.

Por otra parte, si bien algunos de los distritos que quedaron vacantes han enviado al Bundestag a otras personas candidatas a través de las electas en listas de partido en el Land, hay varios que han quedado sin representante en esas listas, es decir, no envían al Parlamento ni un candidato de distrito ni un candidato de lista: Darmstadt, Stuttgart II, Lörrach-Müllheim y Tubinga<sup>25</sup>. Todo esto es nuevo en Alemania, y habrá que ver cómo evoluciona la actuación de los diferentes partidos y la del electorado. Pero parece que, por ejemplo, la incertidumbre ante un resultado, o el no saber por parte del elector si la persona a la que vota va a resultar elegida para ocupar un escaño, puede provocar desmovilización a la hora de emitir un sufragio. Las reacciones en las primeras semanas tras las elecciones han sido de rechazo a la situación, es como si algunas formaciones políticas no hubiesen caído en la cuenta de que esto se podía producir (no es el caso de CDU, CSU y Die Linke, que incluyeron estos argumentos en su recurso de inconstitucionalidad).

Se ha hablado de diferentes posibilidades de reforma, pero, si se quieren mantener las características básicas del sistema, quizá se podría reducir el número de distritos uninominales, es decir, que, en lugar de elegir a un número que representa (casi) la mitad de la Cámara, se reduzca, por ejemplo, a un tercio del total<sup>26</sup>. Es decir, ahora hay 299 distritos y 630 diputados, lo que representa algo menos de la mitad. Si se redujesen los distritos uninominales a un tercio

<sup>25</sup> Véase <https://bit.ly/4siNiNW>.

<sup>26</sup> Una posibilidad similar la plantea Von Ungern-Sternberg en el artículo citado (2025). Y, por cierto, fue la propuesta de reforma que, en su día, planteó el Gobierno de la Comunidad de Madrid para modificar el sistema electoral de esta comunidad sin cambiar su base proporcional.

del total, estaríamos hablando de 210 distritos, y sería mucho más difícil, matemáticamente, que se produjese la situación que estamos denunciando, es decir, la de los distritos huérfanos debido a que la persona vencedora no logre llegar al Bundestag por efecto de la última reforma. Veremos qué nos deparan los próximos tiempos. Por ahora, el nuevo canciller ha cumplido su promesa y ha logrado incluir en el acuerdo de coalición CDU-CSU-SPD<sup>27</sup> (líneas 4511 a 4516) el compromiso de crear una comisión para analizar una nueva reforma de la ley electoral que garantice que las personas que logran vencer en sus distritos uninominales mediante los «primeros votos» recuperen el derecho a acceder a un escaño, sin condiciones, manteniendo, a la vez, el tamaño del Bundestag en una dimensión similar a la actual (630 representantes).

### Bibliografía

- Achterberg, Norbert y Schulte, M. (2005). Artículo 38. En Hermann von Mangoldt, Friedrich Klein y Christian Starck (coords.). *Das Bonner Grundgesetz*. München: Franz Vahlen Verlag.
- Bastida Breijedo, Francisco J. (1987). Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 21, 199-227.
- Braunias, Karl (1932). *Das parlamentarische Wahlrecht* (T. I). Berlin: De Gruyter.
- Chueca, Ricardo Luis (1988). La representación como posibilidad en el Estado de Partidos. *Revista de Derecho Político*, 27-28, 23-44. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.27-28.1988.8384>.
- Comisión de Venecia / Office for Democratic Institutions and Human Rights (2023). *Germany. Joint opinion on the Amendments to the Federal Election Act* (9 y 10 de junio de 2023). CDL-AD(2023)020; ODIHR-471/2023. Disponible en: <https://is.gd/MNs4D8>.
- Dalla Via, Alberto (2021). *Derecho electoral. Teoría y Práctica*. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.
- Delledonne, Giacomo (2019a). La legislazione elettorale come campo di tensione fra parlamenti e corti: riflessioni comparatistiche. *DPCE online*, 41 (4), 2869-2882.
- Delledonne, Giacomo (2019b). *Costituzione e legge elettorale: Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Ehlers, Dirk y Lechleitner, Marc (1997). Die Verfassungsmäßigkeit von Überhangmandaten. *Juristenzeitung*, 15-16, 761-764.
- Fernández Vivas, Yolanda (2020). El sistema electoral en Alemania a examen. *Teoría y Realidad Constitucional*, 45, 479-501. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.45.2020.27143>.

<sup>27</sup> Puede consultarse en <https://is.gd/flyT8v>.

- Geyerhahn, Siegfried (1902). *Das Problem der verhältnismässigen Vertretung: ein Versuch seiner Lösung*. Friburg: J. C. B. Mohr.
- Hagenbach-Bischoff, Eduard (1888). *Die Frage der Einführung einer Proportionalvertretung statt des absoluten Mehres*. Basilea: H. Georg's Verlag.
- Isensee, Josef (2010). Funktionsstörung im Wahlsystem: das negative Stimmgewicht – Denkbare Lösungen eines Dilemmas. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 125, 269-277.
- Klein, Hans (2009). Artículo 38. En Theodor Maunz, Günter Dürig y Hans Klein. *Grundgesetz Kommentar*. München: Beck.
- Lang, Heinrich (2014). *Wahlrecht und Bundesverfassungsgericht. Eine Skizze aktueller wahlrechtlicher Entscheidungen und Probleme*. Baden-Baden: Nomos. Disponible en: <https://doi.org/10.5771/9783845247823>.
- Massicotte, Louis (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, Francesc (2012). El sistema electoral alemán y su reciente reforma. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 3, 79-87.
- Meyer, Hans (1994). Der Überhang und anderes Unterhaltsame aus Anlaß der Bundestagswahl 1994. *Kritische Vierteljahresschrift Für Gesetzgebung Und Rechtswissenschaft (KritV)*, 77 (4), 312-362. Disponible en: <https://is.gd/EX6Xqn>.
- Meyer, Hans (2005). Demokratische Wahl und Wahlsystem. En J. Isensee y P. Kirchhof (eds.). *Handbuch des Staats Rechts*. Heidelberg: C. F. Müller.
- Milani, Gianmaria, Abbiate, Tania (2014). Giurisprudenze costituzionali e sistemi elettorali: la sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale italiana in prospettiva comparata. *Rassegna parlamentare*, 56, (4), 913-933.
- Nohlen, Dieter (1998). El sistema electoral alemán: Un estudio comparativo. En Juan Montabes Pereira (coord.). *El sistema electoral a debate: veinte años de rendimiento del sistema electoral español (1977-1997)* (pp. 129-146). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Nohlen, Dieter (2020). La reforma del sistema electoral alemán y el Tribunal Constitucional Federal. *Teoría y Realidad Constitucional*, 45, 139-161. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.45.2020.27108>.
- Nohlen, Nicolas y Nohlen, Dieter (2008). El sistema electoral alemán y el Tribunal Constitucional federal. La igualdad electoral a debate. En Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (coords.). *La ciencia del Derecho procesal constitucional. Estudios en Homenaje a Héctor Fix-Zamudio* (pp. 781-804). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Pieroth, Bodo y Meßmann, Andreas (2010). Verfassungsfragen der Personalvertretung im Deutschen Bundestag. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 41 (3), 535-542. Disponible en: <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2010-3-535>.
- Pisaneschi, Andrea (2015). Giustizia costituzionale e leggi elettorali: le ragioni di un controllo difficile. *Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale*, 1, 135-156. Disponible en: <https://doi.org/10.1439/79163>.
- Pitkin, Hanna Fenichel (1985). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- Sieyès (1973). *¿Qué es el Tercer Estado?* (trad. Francisco Ayala). Barcelona: Orbis.
- Torres del Moral, Antonio (1982). Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos. *Revista de Derecho Político*, 14, 7-30. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.14.1982.8163>.
- Troilo, Silvio (2017). Le liste (in tutto o in parte) bloccate e le candidature multiple dopo la sentenza costituzionale n. 35/2017: dall'arbitrio (soltanto) dei politici a quello (anche) della sorte, e poi di nuovo dei politici? *Forum di Quaderni costituzionali*, 6. Disponible en: <https://is.gd/xfDXWF>.
- Turner, Paul W. (1999). Taktisch oder aufrichtig? Zur Untersuchung des Stimmensplittings bei Bundestagswahlen. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 30 (1), 163-165.
- Von Ungern-Sternberg, Antje (2025). Wahlkreissieger ohne Bundestagssitz?: Auswirkungen der Zweitstimmendeckung und Reformoptionen. *VerfassungsBlog* [blog], 26-2-2025. Disponible en: <https://is.gd/eMx2jQ>.
- Vázquez Lapuente, Manuel y Jiménez Seral, Paz (2014). El nuevo modelo de reparto de escaños en el sistema electoral alemán. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 7, 108-125.